

El desarrollo regulatorio, institucional y de gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: la evidencia en cuatro ciudades

Jose Silva Ruiz¹
Profesor, ESAP, Colombia

Resumen

La provisión masiva de los servicios públicos es una característica estructural de la sociedad moderna y un fenómeno de los procesos de urbanización: la producción, financiación, distribución, gestión y control han pasado tanto por un sector público y centralizado como privado y descentralizado. La centralización y la provisión por parte del sector público obedeció a necesidades de inversión, la posibilidad de implantar economías de escala y de alcance, y porque los órganos reguladores podrían dificultar el control estatal.

El régimen contributivo de los servicios públicos está compuesto por reglas relativas: el régimen de libertad regulada y de libertad vigilada; el sistema de subsidios; las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia; los procedimientos, metodologías y fórmulas tarifarias, estructura de costos, facturación, valores y todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas. El régimen tarifario o de tasas lo establece cada agencia reguladora con base en los métodos adoptados.

El control privado, público o mixto de la prestación de los servicios públicos, implica el diseño e implementación de un sistema adecuado de regulación (esquema institucional). El objetivo de la regulación de los servicios públicos es el de asegurar la protección de los usuarios y la inversión del sector privado o público, generalmente realizado por una agencia de regulación pública. Así, un sistema regulatorio conlleva aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales, y por tanto, genera una gran tensión entre dos extremos de organización económica: el mercado y el interés público.

La regulación económica tiene su origen en las fallas del mercado (enfoque normativo). Sin embargo, cuando el Gobierno interviene para corregir estas fallas surgen problemas debido al manejo de información, captura del regulador e ineficiencia (enfoque positivo).

Los modelos o métodos de regulación de tarifas más comúnmente utilizados son: 1) basados en el Costo del servicio (tasa de retorno); 2) basados en Incentivos (*Incentive-based*), y entre estos: Precio máximo o regulación por Ingreso máximo, *Yardstick Competition (benchmarking—regulación mediante competencia referencial—)*, y 3) los híbridos, que surgen de combinar los anteriores, tales como la participación en los beneficios o en los ingresos (*Profit-sharing o Revenue-sharing*), la determinación de bandas de precios (pisos y techos), u otros.

Palabras clave: Desarrollo regulatorio, esquema institucional y gestión SPD

Key words: Regulatory development, institutional Scheme and management of public utilities

1 Introducción

La provisión de los SSPD, cambió radicalmente en Colombia a partir de la Reforma Constitucional del año 1991. La Constitución Política y las diferentes leyes de regulación (142 y 143 de 1994), abrieron el espacio para un nuevo modelo con base en la participación del

¹ Profesor de Planta de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, Colombia. Administrador Público, con Magister y Doctorado en Ciencias Económicas.

sector privado. La concepción del Estado se modificó, de “proveedor” a “regulador”, donde el sector privado o público opera como proveedor y el Estado (Comisiones) regula, controla, y supervisa a los operadores con el supuesto de proteger el bien común y el interés público.

En Colombia, la Ley 142 de 1994 define como servicios públicos domiciliarios, SPD, los servicios de: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil rural y distribución de gas combustible. Los SPD pueden ser prestados por las empresas de servicios públicos (oficiales o privadas), de forma directa por los municipios, las comunidades organizadas y por entidades autorizadas.

La ley 142 de 1994 dio comienzo a una serie de reformas en los servicios públicos, y en pocos años se construyó una nueva estructura institucional. Ésta empezó a funcionar con la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), y con la organización de las comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas (CREG), agua potable y saneamiento básico (CRA) y telecomunicaciones (CRT).

El Estado vendió parte de la propiedad de las empresas de generación y de distribución de energía eléctrica al sector privado, y dio lugar al funcionamiento del Mercado Mayorista de Energía; algunas empresas de servicios de aseo se cedieron mediante concesión al sector privado. La tecnología y la competencia, para el caso del sector de telecomunicaciones, permitieron la reducción significativa de las tarifas y el aumento de cobertura.

El gobierno colombiano, a través de la Ley 142 de 1994, delegó en las comisiones de regulación el ejercicio de las acciones de regulación y la función de “control, inspección y vigilancia” en la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios. Sin embargo, las Comisiones reguladoras no tienen la totalidad de las acciones reguladoras. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios, es responsable de la formulación de las políticas para los servicios públicos domiciliarios. El Congreso mantiene, desde luego, su función de imponer normas reguladoras de carácter legal. Las cortes y los tribunales son la última instancia en la cual se dirimen conflictos que se originan en la interpretación o aplicación de las normas. El andamiaje institucional completo se muestra en la tabla 2.

Al Ejecutivo (a través de tres ministerios sectoriales) y al Legislativo corresponde la responsabilidad de la “macro-regulación”; a las Comisiones de Regulación, la “micro-regulación”; a la rama Judicial, en sus diferentes instancias, efectuar el control de constitucionalidad y de legalidad de las disposiciones expedidas tanto de macro como de micro-regulación.

Los ministerios “sectoriales” directamente relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios les corresponde, definir y coordinar la fijación y las decisiones de las respectivas políticas sectoriales. En última instancia, los ministerios “sectoriales” son los responsables de garantizar la prestación de los servicios. Además, los ministerios responden por la administración de las empresas estatales de servicios públicos del orden nacional, pues, por lo general, los ministros presiden sus juntas directivas y las reuniones de las tres comisiones de regulación.

El esquema institucional regulatorio se completa con las tres comisiones de regulación, la de Energía y Gas (CREG), la de Telecomunicaciones (CRC) y la de Agua Potable y saneamiento básico (CRA). La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) forma parte integral del andamiaje institucional de los servicios públicos domiciliarios para la función de “inspección, vigilancia y control”. Adicionalmente, se deben considerar al Departamento Nacional de Planeación y a las entidades de control público: Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

La experiencia colombiana muestra algunos problemas de este esquema organizacional, como la no consolidación de “la autonomía e independencia y la especialización del regulador”, y la segmentación de las funciones reguladoras, al separar la función reguladora (comisiones) de la de supervisión y control (SSPD) y de la política sectorial -en cabeza de los ministerios sectoriales-.

Otro problema visible se presenta por el “conflicto de intereses” de los ministerios sectoriales, porque son responsables de algunas empresas oficiales de carácter nacional que prestan servicios públicos, pero, a su vez, también tienen la responsabilidad de regular.

La divergencia de criterios e intereses entre los expertos comisionados y los ministros que forman parte de las Comisiones de regulación, por interpretación de normas o por aplicación de las mismas y por la no claridad del proceso de toma de decisiones al interior de las mismas.

El marco teórico de estudio se fundamenta en el enfoque normativo de la Economía del Bienestar, con base en los criterios de eficiencia y de equidad (principios de beneficio y de capacidad de pago). Este enfoque se complementa con el enfoque positivo (elección pública y economía institucional -teoría de la agencia-), para analizar el marco institucional y regulatorio de los SPD, a partir del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente.

2 Regulación y privatización de los servicios públicos (domiciliarios)

Tres temas se abordarán en este apartado, en su orden: la noción económica de los bienes y servicios públicos, la regulación como requisito previo a la privatización de los servicios públicos, y la misma privatización

2.1 Noción y caracterización económica de los bienes públicos

El “laissez-faire” de Adam Smith es ampliamente elogiado por su desdeño de un excesivo protagonismo del gobierno en la economía, pues las leyes del mercado sólo se aplican si el mercado es libre para actuar sin intervención. Sin embargo, mientras que Smith está en desacuerdo con la intromisión gubernamental en los mecanismos del mercado, cree en la provisión pública mínima (Estado mínimo) de ciertos servicios o bienes públicos como la defensa y seguridad nacional, la justicia, servicio de cancillería, infraestructura básica, dignidad del soberano (administración pública) y la educación básica para los pobres (Silva, 2013).

Los autores de la denominada “economía política clásica” (1770-1870), trataron los ingresos de manera independiente de los gastos públicos. Mientras la imposición según el principio del beneficio se consideraba el ideal; los ingresos públicos en general se analizaban en el contexto del principio de la capacidad de pago, con el ajuste necesario del gasto público (J. S. Mill).

Los economistas y estudiosos de las finanzas públicas de Europa continental elaboraron una perspectiva diferente a la anglosajona a partir de los años 1870, la que se convertiría en la base del análisis de la problemática de los bienes públicos. Desde tal perspectiva, la satisfacción de las necesidades públicas, al igual que las necesidades privadas, se seleccionan y ordenan en función de la utilidad marginal –las necesidades públicas también deben ordenarse por su valoración marginal para los diferentes individuos–. La utilidad marginal que genera la satisfacción de las necesidades públicas debe igualar a la desutilidad marginal de su pago. El enfoque de esta teoría proclama el carácter individualista de las necesidades públicas y, al igual que en los bienes privados, las necesidades totales como producto de las necesidades individuales. (Silva, 2011).

En Europa continental, Pantaloni, Mazzola, Sax, Wicksell y Lindahl trataron de buscar un cambio voluntario de bienes públicos contra impuestos, por lo cual no era pertinente separar las dos partes que componen toda la actividad financiera: los ingresos públicos (impuestos) y el gasto público. Los impuestos para la satisfacción de las necesidades públicas, de manera paralela, se consideraron como los precios que los individuos han de pagar por la adquisición de bienes privados; es decir, precios-impuesto, o cuasi precios en la denominación de Samuelson (principio del beneficio). Esta aproximación se conoce como teoría del cambio voluntario (Silva, 2011).

Para los autores del análisis marginalista de Europa continental, la diferencia entre bienes públicos y privados radica en la indivisibilidad de los bienes públicos. Esta es la perspectiva común de autores como Pantaleoni y Mazzola, de la escuela italiana de las finanzas públicas, Emil Sax, y Wicksell (1896) y su discípulo Lindahl (1919) de la escuela de Estocolmo (a éste último se le reconoce como el autor de la más completa exposición durante muchos años de la teoría del cambio voluntario). Esta literatura permaneció ignorada en los países anglosajones hasta que Musgrave (1939, 1958), Bowen (1943) y posteriormente Samuelson (1954) retomaron el concepto de bien público (Silva, 2011).

La discusión acerca del principio del beneficio disminuyó entre los años 1850 y 1880 y, en cambio, creció el interés por el principio de capacidad de pago. A partir de la década de los años 1880 entró en decadencia la discusión del principio de capacidad de pago y comenzó un renacimiento del principio del beneficio. Mientras los autores clásicos habían postulado la imposición de acuerdo con el beneficio como una norma de justicia, la nueva teoría económica marginalista interpretaba la regla del beneficio como una condición de equilibrio (Silva, 2011).

Para Wicksell (1896) existen dos zonas de la actividad pública. En la primera se puede aplicar el principio del beneficio y corresponde a los denominados servicios públicos; en la otra, se hace más pertinente el principio de capacidad de pago y corresponde a las funciones básicas del Estado –denominadas más adelante como bienes públicos puros–. De otra parte, Wicksell defiende el principio de tributación de acuerdo con el beneficio porque, a su juicio, éste se puede y se debe aplicar a todas aquellas actividades del Estado que envuelven el problema de una delimitación racional de los gastos estatales independientes; es decir, para el caso de un servicio público (Silva, 2011, 2012).

Lindahl, discípulo de Wicksell, escribió dos ensayos orientados a defender el principio del beneficio. A diferencia de Wicksell, en Lindahl ya no “existen dos zonas de la actividad pública”. Una en la cual se pueda aplicar el principio del beneficio; y en la otra, el principio de capacidad de pago. Ahora existe una sola zona en la cual el costo del servicio se financia con los aportes de los ciudadanos (ricos y pobres).

Lindahl (1919) mostró la existencia de un equilibrio –parcial- con la introducción de “precios personalizados”. El modelo contempla bienes públicos y privados. Con bienes privados, diferentes personas pueden consumir diferentes paquetes de bienes; pero, en equilibrio, todos pagan los mismos precios. Con bienes públicos, todos deben consumir la misma cantidad; pero, en equilibrio pueden pagar diferentes precios de acuerdo con su valoración. Un equilibrio Lindahl consiste en la participación del costo a ser pagado por el rico y una participación del costo a ser pagado por el pobre –una vez se ha sumado un cien por ciento–; participación tal que coincide en la cantidad del bien público que el rico y el pobre eligen, dada la participación de sus costos (Silva, 2012).

Los conflictos por los aportes podrán resolverse de manera satisfactoria para todos, solo si existe una distribución igualitaria del poder político. Lo cierto es que las dos categorías supuestas de contribuyentes no tienen el mismo poder político; y el presupuesto refleja la capacidad que tienen ciertos interesados por defender sus intereses mejor que los otros (Silva, 2012).

Samuelson (1954) utiliza en su modelo, el principio del beneficio y los precios Lindahl –lo cual le permite establecer una correspondencia entre los precios de mercado y los impuestos de suma fija–, así como el óptimo de Pareto (encontrar la cantidad de bien público que maximice el bienestar de un ciudadano y que deje intacto el bienestar de los demás). Samuelson supone la existencia de dos categorías de bienes: privados puros y públicos puros (o bienes de consumo público colectivo). El modelo pretende integrar los bienes públicos en un modelo de equilibrio general competitivo (bienes privados) que permitiera conducir a un óptimo social a través de un óptimo de Pareto. (Silva, 2012).

Sin embargo, a juicio de Samuelson, la imposibilidad para construir un modelo de equilibrio general que incluya bienes públicos se debe a la dificultad de conseguir que la gente revele sus preferencias con exactitud; es más, tal revelación se realiza a través de un proceso político de por sí imperfecto. En última instancia, la cantidad y el precio de un bien público se determinan a través de un proceso político (bien en elecciones o a través del Congreso, Asamblea Regional o Concejo Municipal).

Así, y desde la perspectiva de la Economía del Bienestar –análisis normativo–, Samuelson (1954) toma el concepto de bien público como punto central para una nueva “teoría del gasto público” y la tributación. Y al lado de Richard Musgrave, la otra figura de las finanzas públicas, convierten la teoría de los bienes públicos en uno de los programas de investigación más importantes (la cual alcanzaría su punto más alto en la Conferencia de Biarritz organizada por la International Economic Association en 1966). (Silva, 2012).

El modelo Samuelson (1954, 1955, 1958 y 1966) supone la existencia de dos categorías de bienes: “bienes ordinarios de consumo privado” (X) y “bienes de consumo público colectivo” (G). Un bien público puro se caracteriza porque una vez producida una cantidad G, esta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos. A esta propiedad se le denomina no rivalidad en el consumo. En esencia, que el consumo de un bien sea no rival significa que el costo marginal resultante del hecho de que un individuo adicional se suma al consumo de ese bien es cero. Es decir, que el consumo de ese bien por parte de un individuo no disminuya la cantidad disponible del mismo para el resto de los individuos. Otra característica de los bienes públicos puros radica en la no exclusión del consumo. Un bien público es no excluible cuando no se puede impedir que consuma el bien a quien no pague por él –la defensa nacional se constituye en el ejemplo clásico–. Los bienes cuyo consumo no es rival y de los que es imposible excluir a nadie son bienes públicos puros. Samuelson (1955) explica que su planteamiento de bienes privados puros (como el pan) y de bienes públicos puros (como la defensa nacional o un circo al aire libre) son casos extremos (Silva, 2012).

Así, en la definición de los bienes públicos puros o sociales, se distinguen dos características mutuamente independientes: no exclusión (inexcluibilidad) y no rivalidad (indivisibilidad). A diferencia de los bienes privados puros que se caracterizan por la exclusión y la rivalidad.

Con estas dos características de los bienes públicos puros -no exclusión y no rivalidad o inexcluibilidad e indivisibilidad- y con las dos características de los bienes privados puros -exclusión y rivalidad-, puede definirse un espacio bidimensional que permite representar a todos los bienes, cuya posición exacta vendrá determinada por el grado de inexcluibilidad o indivisibilidad que muestren. En un origen de este espacio (divisibilidad y excluibilidad perfectas) se sitúan los bienes privados puros, mientras que en el otro (indivisibilidad o inexcluibilidad perfectas) se representarán a los bienes colectivos puros.

Stiglitz (2000: 150), argumenta que, es evidente que, si la exclusión es imposible, también lo es la utilización del sistema de precios, ya que los consumidores no tienen ningún incentivo para pagar. En cambio, los bienes privados siempre tienen la propiedad de exclusión, es posible impedir que los individuos disfruten de ellos si no pagan.

Los denominados bienes públicos impuros o mixtos, es un caso en los que un bien tiene una propiedad, pero no la otra. El costo marginal de que una persona más encienda un televisor y vea un programa es cero, pues no reduce el número de veces que puede verlo otra persona. Pero la exclusión es posible (aunque tiene costos) por medio de codificadores, como lo demuestra la televisión por cable. Aunque fuera posible la exclusión, cuando un bien no es rival, no tiene sentido la exclusión desde el punto de vista de la eficiencia económica. Cobrando un precio por un bien no rival se impide que algunas personas disfruten de él, aun cuando el consumo del bien no tenga ningún costo marginal. Por lo tanto, cobrar por un bien no rival es ineficiente porque provoca subconsumo (Silva, 2012).

En términos generales los denominados bienes públicos puros (seguridad, justicia, educación para los pobres, infraestructura básica y la administración pública central) se financian con impuestos generales. Las carreteras mediante peajes e impuesto a la gasolina. Parte de los aeropuertos mediante tasas (tasa aeroportuaria). Los servicios públicos domiciliarios con tarifas. Las vías de la ciudad e incluso vías nacionales mediante la valorización. Otros servicios con matrículas, contribuciones, pasajes, etc.

El punto de partida del modelo Samuelson radica en el establecimiento de las condiciones que determinan una asignación eficiente de un bien público. La provisión eficiente de un bien público puro lleva a la no exclusión de su consumo. Entonces, una vez producida una cantidad G del bien público, el costo marginal de que alguien consuma esa cantidad ya producida es cero. El acceso al consumo a un individuo adicional aumentará su utilidad a un costo cero para la sociedad; es decir, mejorará la utilidad del individuo y nadie podrá empeorar. Con el prerrequisito del consumo conjunto del bien público por parte de todos los individuos, la cantidad eficiente vendrá determinada donde la tasa marginal de sustitución (de un bien privado por un bien público) es igual a la tasa marginal de transformación. Esto se conoce como la condición de Samuelson para la provisión eficiente de bienes públicos. (Silva, 2012).

Esta condición establece que la producción de un bien público debe llevarse hasta el punto donde la suma de valoraciones marginales individuales, denominada valoración marginal social, se iguale al costo marginal de producción del bien público en términos del bien privado. Entonces, la eficiencia exige que la producción de un bien público se lleve hasta el punto en el que el beneficio marginal social de su consumo se iguale a su costo marginal de producción. (Silva, 2012).

La idea central consistía en desmontar la financiación con fondos públicos de algunos gastos en servicios públicos y financiarlos mediante el principio del beneficio (tasas, tarifas y peajes) que implica para los usuarios contribuir a su financiación de acuerdo con el beneficio recibido; los demás bienes públicos (puros) se debían financiar con impuestos óptimos. Y esto implica volver al Estado liberal mínimo de la economía clásica: financiar con fondos públicos tan solo los denominados bienes públicos puros. (Silva, 2013RS).

Así, en realidad, cuando comenzó a plantearse la necesidad de tratar de manera simultánea los ingresos (tributación) y los gastos en el presupuesto público, tanto en Wicksell (1896) como en Lindahl (1919) y posteriormente en Samuelson (1954, 1955) la idea subyacente era la de contener el crecimiento del tamaño del Estado por cuanto, al tratar de manera separada en el parlamento los gastos y la correspondiente tributación para financiarlos, no se valoraba la dimensión ni la disposición a la contribución por parte de los ciudadanos (Silva, 2012).

Una de las críticas a la definición de bienes públicos puros consiste en que tales bienes no son tan comunes en el mundo real como sí lo son los denominados bienes públicos impuros o mixtos. Musgrave, plantea una "taxonomía" de bienes impuros o mixtos –la cual es rechazada por Samuelson, aunque termina por reconocer que existen algunos bienes como educación, carreteras, puentes y agua potable que no caen en los extremos de bienes

privados puros y de bienes públicos puros—. Ostrom muestra y estudia otra clase de bienes: los bienes comunes.

2.2 La noción económica de los servicios públicos domiciliarios y sus características

Según lo relata Henderson (1947: 201), el término servicios públicos se aplicó durante el siglo XIX a los servicios –especialmente de agua, algunas formas de transporte, gas y más tarde, electricidad– donde se advertía que no podía operar la fuerza normalmente reguladora de la competencia, debido a que las condiciones legales o técnicas imponían un monopolio local (Silva, 2012: 63).

Los servicios públicos domiciliarios son aquellos bienes tangibles o intangibles y de prestaciones que reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo, para la satisfacción de sus necesidades básicas esenciales de bienestar y salubridad, prestados por el Estado o por los particulares, mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en los lugares donde habitan o laboran los usuarios, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado, a cambio del pago de una tarifa previamente establecida.

Tres características fundamentales proveen el punto inicial de análisis de la problemática del sector de los servicios públicos domiciliarios: a) requieren tecnologías específicas e inversiones no recuperables con alto grado de activos hundidos (o enterrados); b) presentan aspectos de monopolio que incluyen altas economías de escala y alcance y, c) sus productos son de consumo masivo, usualmente por consumidores cautivos, en el sentido de la dificultad de los consumidores de contratar para adquirir los servicios dentro de un mercado libre, y por consiguiente su provisión y fijación de precios (tarifa) tiende a ser políticamente muy sensible. Estas tres características separan a los servicios públicos de otros servicios, ya sean prestados por el sector público o el privado. Los servicios como los del agua, electricidad y gas natural, y en cierta medida las telecomunicaciones, presentan estas tres características (CRA, 2001; Spiller 1993, 1999 y 2000; Savedoff y Spiller 1999).

Siguiendo a Spiller (1998: 4), “Estas tres características se ubican en el centro de los problemas contractuales que tradicionalmente han implicado la necesidad de regulación de los servicios públicos por parte del Estado. A su vez, hacen a la fijación de precios de dichos servicios inherentemente política.” De ahí que la regulación pretenda defender los intereses de los usuarios y de los prestadores de los servicios, para alcanzar un proceso equilibrado y duradero en el tiempo que permita el logro de los principios de cobertura, calidad, eficiencia, equidad, continuidad y transparencia.

Aunque Spiller (1998) resalta el problema del posible oportunismo gubernamental para expropiar a los inversionistas y afectar los costos y precios (tarifas), la práctica internacional muestra unos resultados contrarios, fueron los gobiernos los que padecieron y padecen el oportunismo de los inversionistas que presentan sobrecostos permanentes, amparados en una legislación supranacional para proteger sus contratos de concesión y así garantizar las inversiones, rentabilidad e intereses particulares, aprovechando su conocimiento de la tecnología y del sector mucho más que el de los funcionarios de gobiernos cambiantes.

2.3 Una aproximación a las teorías de la regulación de los servicios públicos: los enfoques teóricos, modelos y métodos

La regulación es una forma de intervención económica en servicios públicos que inicialmente fueron prestados por el Estado. De acuerdo con la definición de Lasheras (1999: 22) la regulación es “una manera de utilizar el poder coercitivo del sector público para conseguir determinados fines sociales que de otra manera resultaría imposible alcanzar. En particular, el objetivo de la regulación consiste en lograr unas asignaciones de bienes que sean

socialmente deseadas, entendiendo por tales aquellas que extienden el servicio público al mayor número posible de ciudadanos, al menor costo y a los menores precios posibles”.

En un texto más reciente, para Lasheras (2007: 153), “Por teoría de la regulación se entiende genéricamente una parte de la economía industrial que estudia cómo determinar tarifas compatibles con los incentivos económicos a la eficiencia, así como los efectos económicos de la estructura y el comportamiento empresarial en sectores que tradicionalmente han funcionado como monopolios, básicamente los que utilizan redes únicas de transporte y distribución.”

Existen dos fundamentos básicos para la regulación: a) en la demanda, las individuales y la de los hogares; b) en la oferta política, los instrumentos por los cuales las demandas privadas son convertidas en políticas.

Así como la decisión que el Estado realice la producción, provisión, financiación y distribución de un bien o servicio público es de carácter político, o se tome a través de procesos políticos, con la regulación de la prestación de estos servicios sucede lo mismo, aunque se recurra a un sustento técnico y económico, las fallas del mercado.

En lo que sigue de esta sección, en primer lugar, se abordan los tres enfoques o teorías de la regulación, y luego se describen y analizan los principales modelos o métodos de la regulación de tarifas de los servicios públicos.

El objetivo del regulador es determinar el nivel y la estructura de las tarifas de manera que se maximice el bienestar social, sosteniendo al mismo tiempo el equilibrio económico-financiero de las empresas de redes (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, alcantarillado).

El desarrollo de los servicios públicos o “public utilities”, que tienen como base “infraestructuras con tecnología de red” (agua, energía, gas, transportes, telecomunicaciones) en las que no parece viable el desarrollo de libre competencia por ser “monopolios”, se ha convertido en un sector particular para el desarrollo de la teoría de la regulación.

La falla de mercado (enfoque normativo) relacionada con los servicios públicos es una estructura de costos ligada a la existencia de redes, economías de escala y de alcance que lleva a una situación de monopolio. La duplicación de la red sería ineficiente, pues la estructura de costos medios decrecientes en un monopolio significa que una empresa que quisiera ofrecer el bien o el servicio a un precio competitivo incurriría en un déficit correspondiente a los costos fijos. Debido a esos problemas, a la necesidad de grandes inversiones en infraestructura y a la importancia política de estos sectores, se argumentó durante mucho tiempo que estos servicios debían ser prestados por entidades públicas, de ahí el nombre de servicio público (Frédéric Boehm, 2005).

Más tarde, ante los problemas crecientes del sector público, las teorías de las fallas del gobierno (enfoque positivo) empezaron a cuestionar la capacidad de producción y planificación del Estado, y a preguntar si los intentos de corregir las fallas del mercado no generan daños aún peores. Con los cambios tecnológicos y la voluntad política para introducir reformas, las privatizaciones y liberalizaciones a gran escala se iniciaron en el Reino Unido y en Chile a principios de los ochenta. Estas reformas se extendieron a todo el mundo y la tendencia aún se mantiene. La Unión Europea denominó “servicios de interés económico general” a los servicios públicos, para subrayar que si bien son de interés general no tienen que ser prestados necesariamente o de manera exclusiva por entidades públicas (Frédéric Boehm, 2005).

Tres enfoques aportan los fundamentos teóricos para el análisis de la regulación de los servicios públicos:

1) El interés público: devela los fallos del mercado (enfoque normativo) que contrarrestan el funcionamiento de la economía de competencia perfecta y la eficiencia del precio igual al costo marginal. Los fallos del mercado son: bienes públicos, monopolios, externalidades, asimetrías de la información, mercados incompletos (Páez y Silva, 2010).

El enfoque del interés público de la regulación no le asigna mayor importancia a la revelación de las demandas individuales ni a los procedimientos del lado de la oferta política, pues supone a un gobierno que busca la maximización de una función de bienestar social con base en el individuo representativo.

2) El interés privado: explicita los fallos del gobierno y la captura del regulador desde el enfoque positivo. A partir de los años sesenta se critica el primer enfoque, aduciendo que los gobernantes, burócratas y políticos, no buscan el interés general sino el particular e individual, y el Estado es capturado por el sector privado para beneficio de sus propios intereses; enfatizando así las demandas políticas (Páez y Silva, 2010).

La teoría de la captura del enfoque del interés privado supone un proceso de revelación de demandas, donde sólo las de los prestadores regulados pueden convertirse en decisiones políticas, saliendo paradójicamente más favorecidas las empresas reguladas que las que no lo están.

3) La nueva economía de la regulación: esta teoría critica la perspectiva de los impuestos pigouianos y demás mecanismos propuestos para regular las externalidades (Coase, 1960), y propone alternativas como los derechos de propiedad (bienes comunes autogestionados, concesiones), los acuerdos entre los afectados o recurrir al sistema jurídico. La base son los costos de transacción y la teoría de la agencia (principal – agente), todo bajo el paraguas de la denominada nueva economía institucional (Coase, North, Williamson, Wingast, Spiller, entre otros). La tabla 1 muestra los objetivos y problemas de la regulación.

En términos generales, las normas de cualquiera de los sistemas de regulación buscan resolver las disfunciones de los mercados a través de acciones concretas o prohibir las conductas perjudiciales, como en el caso de los monopolios a los que se les prohíbe abusar de su posición en cuanto a concentración excesiva del poder de mercado o porque que carecen de competencia. La tabla 1 es una síntesis de los tres enfoques regulatorios y de las tres teorías existentes.

Tabla 1. Los enfoques regulatorios y sus características.

Enfoque Regulatorio	Características
Interés público (enfoque normativo) –fallas del mercado–	Existencia de un regulador benevolente que da respuesta a los intereses públicos, haciendo máxima una función de bienestar social. Los autores más influyentes Pigou (2010), Marshall (1997) Samuelson (1954), Baumol (1980).
Interés privado (enfoque positivo) –grupos de presión y fallas del Gobierno–	Según este enfoque, la regulación puede presentar fallas de captura de los reguladores por parte de los grupos de presión (las decisiones del sector público puede favorecer a los grupos más influyentes). - Existencia de un regulador no benevolente que intentará maximizar cierto bienestar político que va a favor de sus beneficios. - Proceso de compensación entre las partes que intervienen en la actividad económica que va a ser regulada. Los autores más influyentes son Buchanan, Joskow (1974), Jordan (1972), Stubblebine (1983), Stigler (1971), Posner (1974), Peltzman (1976), Becker (1983).

<p>Nueva economía de la regulación (enfoque institucional NEI) – características transaccionales–</p>	<p>La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. La regulación es una aplicación de la metodología principal-agente a la relación contractual entre el regulador y el agente regulado. En el modelo principal-agente, dos elementos son esenciales: información e incentivos y el diseño eficiente de los contratos.</p> <p>Los autores más influyentes son Coase (1960), Williamson (1985), Laffont (1993), Hiriart, et ál. (2004), Spiller et ál. (2000), Levy, Stern (2000), Goldberg (1974), Weingast (1997).</p>
---	--

Fuente: Páez y Silva, 2010.

2.4 Modelos y Metodologías de regulación de las tarifas y de remuneración de los Inversionistas (oficiales o privados)²

El objetivo del regulador es determinar el nivel y la estructura de las tarifas de manera que se maximice el bienestar social, sosteniendo al mismo tiempo el equilibrio económico-financiero de las empresas de redes. Desde la perspectiva económica se considera que el primer óptimo es aquel en el que los precios son iguales a los costos marginales, pero esto puede ocasionar pérdidas a la empresa si no logra cubrir sus costos totales (en el tramo en que la curva de costos medios es decreciente, es decir donde se producen las economías de escala, los costos marginales son menores que los costos medios), lo cual requiere de una solución del tipo segundo-mejor consistente en que los ingresos totales coincidan con los costos totales por la operación y prestación eficiente del servicio. Los reguladores pretenden que el precio medio cobrado por el prestador del servicio coincida con el costo medio de largo plazo; o sea, que los ingresos totales que perciben a través de la venta del servicio a una tarifa dada coincidan con sus costos totales por la operación y prestación del servicio.

Como los servicios públicos domiciliarios operan como monopolio, y un monopolista no regulado fijará precios muy altos y un nivel de producción muy bajo; el problema regulatorio reside en determinar cuál es el nivel eficiente para los costos de prestar el servicio. Dado que el mercado no siempre es efectivo asignando eficientemente los recursos productivos, la teoría económica justifica la regulación de dichas actividades. El nivel de precios regulado debe entonces permitir funcionar a las empresas reguladas, cubriendo sus costos totales eficientes, y evitar que tengan beneficios extraordinarios en desmedro de los consumidores (MEC, 2014).

La tarifa adecuada es aquella que satisface las condiciones de equilibrio económico-financiero a la empresa, emite señales adecuadas a los usuarios para el uso racional y atiende los principios básicos de eficiencia económica, continuidad, calidad, equidad, justicia, transparencia, estabilidad y razonabilidad, además de considerar los objetivos particulares de cada sector.

Para el regulador se constituye en una actividad compleja determinar los costos reales de las empresas reguladas, pues se enfrenta al problema de la asimetría de información, esto es, el hecho de que la empresa conoce más y mejor el servicio que vende y su costo. Cualquiera sea el método regulatorio que se aplique, el regulador buscará reducir dicha asimetría, tanto como incentivar a las empresas a que mejoren su eficiencia reduciendo costos (MEC, 2014).

² Este apartado (2.4) se elabora en buena parte con base en el trabajo de consultoría realizado por “MERCADOS ENERGÉTICOS CONSULTORES” (MEC) para la Comisión de Energía y Gas de Colombia (CREG), según informe final presentado en enero de 2014.

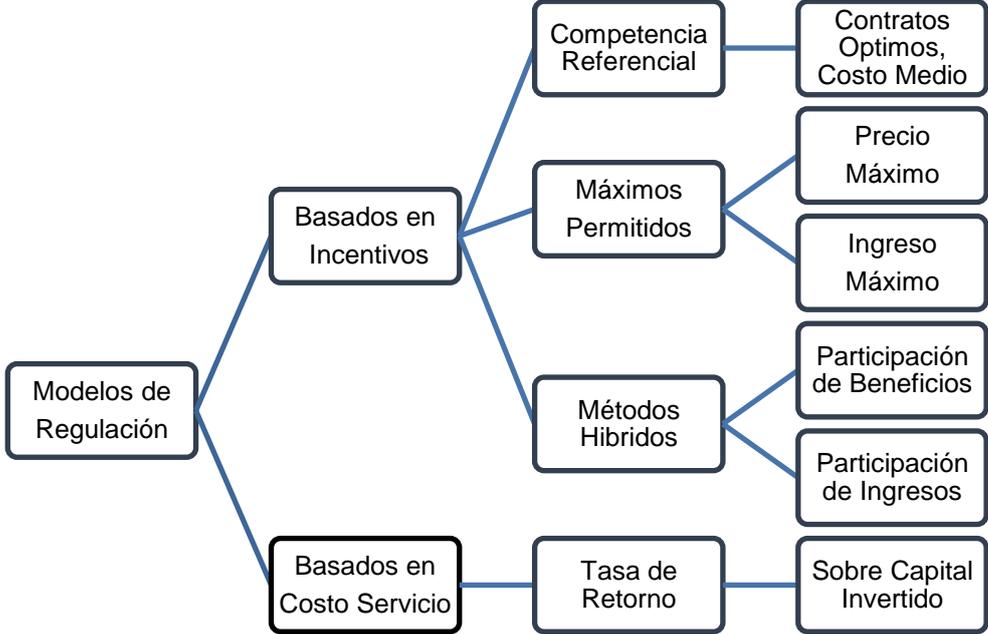
En la teoría económica moderna, el problema regulatorio es analizado como un juego entre el principal (regulador) y un número de agentes (empresas reguladas). El problema consiste en el control que el Principal ejerce sobre ese número de agentes, que cuentan con mejor información (MEC, 2014).

En la práctica los reguladores aplican diversos métodos económicos y modelos de regulación, que implican variados criterios para determinar restricciones a los precios y/o ingresos de las empresas reguladas, o a sus beneficios. Los mecanismos más comúnmente utilizados son:

- 1) Modelos basados en el Costo del Servicio
 - Tasa de retorno

- 2) Modelos basados en Incentivos (*Incentive – based*), y entre estos:
 - Regulación por Precio Máximo (*Price Cap*) o regulación por Ingreso Máximo (*Revenue Cap*).
 - *Yardstick Competition* (o *benchmarking*, regulación mediante competencia referencial).
 - Métodos híbridos (que surgen de combinaciones de los anteriores), tales como la participación en los beneficios o en los ingresos (*Profit-sharing* o *Revenue-sharing*), la determinación de bandas de precios (pisos y techos), u otros.

Tabla 2. Modelos de Regulación de Tarifas de Empresas de Redes



Fuente: Rediseño del autor con base en MEC 2014.

El desarrollo de la regulación ha evolucionado desde los métodos costo de servicio o tasa de beneficio, a los métodos de regulación por incentivos, que aplican algún tipo de techo a los precios o a los ingresos. En algunos casos, este techo se combina con un análisis comparativo (*benchmarking*). Las diferencias entre estos métodos de regulación, se presenta por la forma en que los mismos internalizan los riesgos del negocio. En una regulación de tasa de retorno, el riesgo recae en el consumidor; mientras en una regulación de precio techo, el riesgo recae en la empresa, aunque como contrapartida a este mayor riesgo, si la empresa es eficiente, la

misma puede apropiarse de más renta (MEC 2014). Estos modelos de regulación de tarifas se sintetizan en la tabla 2.

2.4.1 Regulación Costo de Servicio (o Tasa de Retorno). La regulación por el Costo del Servicio fue el primer método utilizado en Estados Unidos para regular las tarifas de servicios públicos. El regulador aprueba las tarifas que permiten cubrir los costos históricos en que incurren las empresas, tanto por costos operacionales como por costos del capital invertido (depreciación y retribución al capital). El objetivo es evitar que las empresas tengan ingresos extraordinarios, limitando la tasa de retorno (cuyo valor es una decisión del regulador) que se les permite ganar sobre el capital invertido (MEC, 2014).

Generalmente la forma de regular a partir del Costo de Servicio es a través de la Tasa de Retorno, en la cual se reconoce a las empresas remunerar sus inversiones. En la práctica, en un método de regulación de tipo costo de servicio, la base de capital es el componente que plantea los mayores desafíos. En cambio, los costos de operación son más sencillos de auditar y todas sus variaciones repercutirán directamente en los beneficios de la empresa; así, en las tarifas (por costo de servicio), toda variación de los beneficios requiere modificar las tarifas, pues lo que se busca es mantener la tasa de retorno reconocida. La práctica muestra que los beneficios de la empresa regulada quedan restringidos por el valor de las inversiones de capital y por la tasa de retorno, aceptados por el regulador (MEC, 2014).

2.4.2 La regulación según métodos basados en incentivos (precio o ingreso máximo). En la literatura internacional se conoce este tipo de modelos como “remuneración por incentivos”, precisamente por los incentivos financieros otorgados a las empresas reguladas para ser más eficientes, pues toda mejora en la eficiencia durante el período tarifario implicará costos menores a los reconocidos en el año base, y el prestador del servicio puede quedarse con los beneficios adicionales a los inicialmente esperados o contemplados.

En cualquiera de los dos métodos (precio máximo o ingreso máximo), un mecanismo ampliamente utilizado es el RPI-X³, aplicado inicialmente para la regulación del servicio de telecomunicaciones en el Reino Unido (1984), y posteriormente generalizado a la regulación de prácticamente todos los servicios públicos, incluido el transporte (MEC, 2014).

La aplicación de un mecanismo de precios máximos tipo RPI-X, implica una relación entre el precio máximo de un año, P_t , y el del año anterior, P_{t-1} , el cual es corregido por la inflación (RPI) y un factor de eficiencia, X (MEC, 2014).

La regulación por estos métodos genera incentivos para que las empresas controlen y gestionen sus costos adecuadamente, acercándose a su nivel de eficiencia productiva. Dado que el nivel tarifario de un año depende de la evolución de los ingresos medios que es independiente de los costos, la empresa no le queda alternativa que maximizar sus beneficios reduciendo sus costos. Si la empresa logra que su productividad (eficiencia) crezca por encima del factor X , podrá obtener, durante el período tarifario, beneficios superiores a los esperados. En cambio, las empresas ineficientes, resultarían penalizadas (MEC, 2014).

2.4.3 La regulación mediante Competencia Referencial. La Competencia Referencial o *Yardstick Competition* se constituye en alternativa compatible con los incentivos a la eficiencia productiva y adicionalmente permite solucionar el problema de asimetría de la información. Este método se basa en la teoría de contratos óptimos, cuando el comportamiento observado de varios agentes es perfectamente comparable entre sí, pero es imposible observar el esfuerzo realizado por cada uno de ellos. Cuando se cumple que las incertidumbres a las

³ Las siglas RPI se refieren a *Retail Price Index*. En general, es posible aplicar cualquier índice que permita medir la inflación que afecta los costos de las empresas (podría ser tanto un Índice de Precios de Consumo, un Índice de Precios Minorista, u otra alternativa).

cuales se enfrentan diversos agentes están perfectamente correlacionadas entre sí – esfuerzos similares arrojan resultados también similares- los contratos óptimos se diseñan de modo que la retribución que cada agente perciba sea una función de la diferencia entre sus resultados observados y una referencia (por ejemplo, la media) de los resultados del conjunto de los agentes (MEC, 2014).

Una vez se determinan los costos medios del conjunto de empresas similares, los beneficios de cada empresa serán la diferencia entre los ingresos de acuerdo con la tarifa resultante de los costos medios, y los costos reales. La empresa más eficiente establece la mejor práctica y se utiliza como referencia para regular a la industria. El incentivo financiero de cada empresa depende de su funcionamiento relativo: si la empresa funciona relativamente mejor que las demás es recompensada, y si funciona relativamente peor es penalizada (MEC, 2014).

Cuando existe un gran número de empresas operando en situaciones comparables, este método permite reducir las asimetrías de la información. El método funciona adecuadamente si, además de la existencia de correlación de las incertidumbres que afectan los costos de todos los prestadores, no existe ningún prestador que pueda influir en los costos medios totales más que otro.

Este método regulatorio en su ejercicio práctico consiste en aprovechar la información de costos reportada por el conjunto empresas regulados. Si la cantidad de empresas es grande, estas tienen bajos incentivos a declarar costos mayores a los reales, ya que en promedio esto no será significativo. En la práctica, este tipo de regulación se combina con otros instrumentos regulatorios, como el RPI-X, puesto que, desde el punto de vista cuantitativo, los modelos que se usan son similares a los utilizados para determinar el factor de eficiencia X (MEC, 2014).

2.4.4 Regulación según la Participación de Beneficios o Participación de Ingresos (métodos híbridos). Los modelos híbridos, en inglés identificados como *Sliding Scale Regulation*, son un intermedio entre los modelos de Precio o Ingreso Máximo y los modelos de Tasa de Retorno. Los métodos de Precio Máximo o Ingreso Máximo suponen compartir beneficios, en cada proceso de revisión tarifaria. En los de Participación de Beneficios (o de Ingresos), también se fija inicialmente un precio (o ingreso) máximo y se incluyen los incentivos usuales a bajar los costos de producción para aumentar los beneficios. Ahora, si los beneficios aumentan por encima de cierto nivel regulado los precios son inmediatamente ajustados a la baja, de forma tal que dichos beneficios extraordinarios se compartan con los consumidores (el procedimiento contrario también se aplica cuando los beneficios caen por debajo del nivel regulado). En teoría esto implica la posibilidad de que las empresas tengan beneficios (o pérdidas) extraordinarios (MEC, 2014).

Los problemas observados en los métodos anteriores de regulación han coadyuvado a desarrollar alternativas que permitan evitar los incentivos a mantener costos ineficientes, propios de la remuneración según la tasa de retorno, así como el riesgo de que las empresas acumulen beneficios o ingresos superiores a los razonables.

Los métodos híbridos permiten regular a las empresas a través de la participación de los beneficios o de los ingresos de estos con sus usuarios. Esto implica ajustar las tarifas si la tasa de retorno real (o el ingreso real) se separa de una tasa de referencia (o del ingreso regulado), con la idea de limitar los beneficios (o los ingresos) extraordinarios de la empresa. Una forma de hacerlo, consiste en trasladar al consumidor parte de los beneficios o pérdidas de las empresas regulados, determinando un porcentaje de traslado a tarifas de las diferencias entre los costos unitarios reconocidos en la revisión tarifaria y los costos reales observados durante el período tarifario (MEC, 2014).

Así, el regulador fija un nivel objetivo de ingresos / beneficios que se le permite a la empresa regulada. En la práctica se determina una banda dentro de la cual los ingresos / beneficios no

se comparten, y unos valores límite (inferior y superior), a partir de los cuales los ingresos / beneficios de la empresa comienzan a compartirse con los usuarios. En otros términos, si el desempeño de la empresa tiene beneficios o ingresos mayores a los permitidos, las ganancias deben ser compartidas con los usuarios. En caso contrario, si el desempeño del regulado es peor que el objetivo impuesto por el regulador, las pérdidas del prestador también se comparten con los consumidores (MEC, 2014).

En teoría, el objetivo del regulador es distribuir lo más justamente posible las ganancias y los riesgos entre las empresas y sus usuarios. En la práctica se hace a partir de un mecanismo de ajuste de los ingresos en el siguiente período tarifario. En general, este modelo se aplica en conjunto con un modelo de Precio o Ingreso Máximo, e implica un intermedio entre los modelos de Precio o Ingreso Máximo y los modelos de Tasa de Retorno.

2.4.5 La evolución reciente de la regulación y las reformas de tercera generación⁴. Los modelos para regular las industrias de redes han observado cambios en los últimos 30 años. Inicialmente, la regulación de los prestadores de los servicios se realizaba a partir del costo del servicio y del reconocimiento de una tasa de retorno sobre el capital invertido. Este método presentaba un lento desarrollo tecnológico y altas barreras a la entrada, y ha sido criticado por conducir a altos costos del servicio y bajos niveles de calidad, producto de obstáculos relacionados con la asimetría de la información. Sin embargo, la evolución de la práctica regulatoria se orientó a mitigar las desventajas de información que enfrentaban los reguladores, y a mejorar los diseños regulatorios que apuntaron a mejorar la eficiencia económica de los diferentes servicios públicos. Los reguladores comenzaron a introducir y perfeccionar nuevos métodos basados en incentivos, diseñados para introducir mayores estímulos a las empresas en el objetivo de reducir sus costos, separando la determinación de las tarifas reguladas de los costos reales de las empresas.

No obstante, también se han presentado en los últimos años circunstancias que han terminado afectando la dinámica de los servicios públicos, como las restricciones medioambientales y significativos avances tecnológicos relacionados con la implementación de “redes inteligentes”. Los debates giran en torno a cómo la regulación debe cambiar para acomodarse a este nuevo escenario. Aunque en el fondo, los modelos de regulación no son tan diferentes unos de otros, se ha orientado a un proceso dinámico donde reguladores y regulados han ido aprendiendo y evolucionando mutuamente (MEC, 2014).

3 La regulación y la privatización de los servicios públicos en Colombia

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 1° establece que, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El capítulo 5 del “Título XII” de la Constitución se denomina “de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos” (artículos 365 a 370). El artículo 365 establece que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”, y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de estos servicios. Para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, son finalidades sociales del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento básico y de agua potable (artículo 366).

⁴ El apartado 5.3 también se apoya en el trabajo de consultoría elaborado por “Mercados Energéticos Consultores” (MEC), 2014.

El propósito del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991 es el bienestar y la calidad de vida de la población (artículos 1, 2, 350, 366). Los servicios públicos domiciliarios, SPD, son inherentes a la finalidad social del Estado (artículo 365), corresponde al Estado intervenir, de manera especial, sobre los mismos (artículo 334) a través del diseño de políticas generales (artículos 150 y 365) y sectoriales (artículos 208, 365 y 370), la regulación (artículo 370), la inspección, el control y la vigilancia (artículos 189 y 365) y la participación económica (artículos 365, 366 y 367). Esto implica un esquema institucional complejo donde el Congreso, la Presidencia de la República, los Ministerios, el Departamento Nacional de Planeación, las tres Comisiones de Regulación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y las autoridades departamentales y municipales se entrelazan en diversas y, a veces, confusas competencias con el fin de garantizar tres principios esenciales: universalidad, solidaridad y eficiencia (artículos 365, 366, 367).

El artículo 367 determina que la ley fijará la competencia, las responsabilidades, la cobertura, la calidad, la financiación y el régimen tarifario; este último con base en los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 368 establece que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios para cubrir sus necesidades básicas.

El artículo 369 deja a la ley la determinación de los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de protección y la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.

Finalmente, según el artículo 370, corresponde al presidente de la República la responsabilidad de señalar las políticas de la administración y el control de la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios; también, ejercer el control, la inspección y la vigilancia de las empresas prestadoras.

La intervención del Estado en la economía, en este caso de los servicios públicos domiciliarios, se debe efectuar con fundamento en las leyes de intervención económica, caracterizadas por establecer límites a la libertad de los particulares.

3.1 La regulación de los SPD: las leyes 142 y 143 de 1994 y 689 de 2001.

De acuerdo con lo establecido en la carta constitucional, la política de prestación de los servicios públicos domiciliarios cambió radicalmente a partir del año 1991. En efecto, la Constitución Política de 1991 y las leyes 142 y 143 de 1994, generaron un nuevo modelo para la provisión de los servicios públicos domiciliarios. La función del Estado “proveedor” dio paso a la del Estado “regulador”, en el cual el sector público (descentralizado) y el sector privado operan como proveedores del servicio, y el Estado regula, controla y supervisa la provisión por parte de los agentes con el supuesto de proteger el bien común y el interés público.

Proteger a los usuarios de los abusos que puedan resultar de un mercado de oligopolio o de monopolio, constituye el supuesto objetivo de la regulación económica. Existe, pues, el peligro de dos tipos de ineficiencia: a) en relación con la prestación del servicio, por costos excesivamente altos de las empresas y, b) en el consumo del servicio, cuando los precios cobrados no reflejen el costo económico del servicio. La tarifa también configura una variable fundamental, mediante la cual la regulación pretende remediar estos dos tipos de ineficiencia.

El artículo 69 de la Ley 142 de 1994 establece la organización y naturaleza de las Comisiones de Regulación, creadas como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio así: 1) Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico; 2) Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía; 3) Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

Finalmente, el Artículo 87 contempla los criterios para definir el régimen tarifario, el cual estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia (que coincide con los grandes criterios que considera el enfoque normativo de la economía del bienestar).

3.2 La privatización de los SPD en Colombia

La Ley 142 de 1994 define como servicios públicos domiciliarios, SPD, los servicios de: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y telefonía local móvil rural. Los SPD pueden ser prestados por las empresas de servicios públicos (oficiales o privadas), de forma directa por los municipios, las comunidades organizadas y por entidades autorizadas.

El modelo de privatización de los servicios públicos fue acompañado por un énfasis en los subsidios a la demanda. En este nuevo marco -con subsidios a la demanda- el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe orientarse por los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera (la tarifa cobrada debe reflejar los costos económicos de la prestación del servicio), solidaridad y redistribución (los usuarios con mayor capacidad de pago están obligados a financiar a los de menor capacidad de pago), simplicidad, transparencia y neutralidad (igual tratamiento tarifario a los usuarios). Además, se hace necesario considerar la base de la tarifa (medición del consumo) y los subsidios.

En el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se da inicio a este proceso, profundizado en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), en el cual se crean las leyes 142 y 143 de los servicios públicos con las que se da paso a su privatización, a la entrada del capital transnacional y de los conglomerados nacionales para la producción de los SPD y de los servicios de educación, salud y pensiones. Los gobiernos posteriores ampliaron y profundizaron las privatizaciones de los bancos de propiedad estatal, de los recursos energéticos, de las telecomunicaciones, y donde el Estado tuviera inversiones o participación con base en la Ley 226 de 1995 (Páez y Silva, 2010).

La estructura de la estrategia de privatización se fundamenta en la Ley de Privatizaciones (226 de 1995), la cual se expidió con base el Artículo 60 de la Constitución Política de 1991 (orientado a promover el acceso a la propiedad), la cual estableció un procedimiento para la enajenación de la propiedad accionaria estatal. Para los servicios públicos domiciliarios, las Leyes 142 y 143 de 1994, establecieron la forma de regulación, financiación, producción, provisión, acceso (tarifas y subsidios), consumo, gestión y participación de los usuarios, bases para la privatización o la prestación de estos servicios de acuerdo con los principios del mercado (Páez y Silva, 2010).

La realidad de la privatización de los servicios públicos y demás recursos privatizados en Colombia es el paso del monopolio público al monopolio privado. En el caso de los servicios públicos, implicó como paso previo a la privatización, establecer con claridad las diferentes fases o etapas de los procesos de cada servicio: generación, transporte, distribución y comercialización, y convertir cada una de estas etapas en mercados (Páez y Silva, 2010).

La realidad de la privatización de los servicios públicos se puede observar en el Caribe colombiano con la privatización de la energía y del agua potable, donde la energía es actualmente comercializada por Unión Fenosa a través de las empresas Electrocosta y Electricaribe, el agua en Cartagena es distribuida por Aguas de Barcelona a través de la empresa Aguas de Cartagena. (Páez y Silva, 2010)

4 El andamiaje institucional de la regulación

La ley 142 de 1994 dio comienzo a una serie de reformas en los servicios públicos, y en pocos años se construyó una nueva estructura institucional. Ésta empezó a funcionar con la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), y con la organización de las comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas (CREG), agua potable y saneamiento básico (CRA) y telecomunicaciones (CRT). El Estado vendió parte de la propiedad de las empresas de generación y de distribución de energía eléctrica al sector privado, y dio lugar al funcionamiento del Mercado Mayorista de Energía; algunas empresas de servicios de aseo se cedieron mediante concesión al sector privado; también, se vendieron licencias para el establecimiento y la operación de la telefonía móvil a empresas con participación del capital privado nacional y extranjero; en el sector de agua potable, de las ciudades más grandes del país tan solo operan tres empresas privadas –Barranquilla, Cartagena y Tunja-; los diez y seis grandes operadores del país son públicos. La tecnología y la competencia, para el caso del sector de telecomunicaciones, permitieron la reducción significativa de las tarifas y el aumento de cobertura.

El gobierno colombiano, a través de la Ley 142 de 1994, delegó en las comisiones de regulación el ejercicio de las acciones de regulación y la función de “control, inspección y vigilancia” en la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios. Sin embargo, las Comisiones reguladoras no tienen la totalidad de las acciones reguladoras. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios, es responsable de la formulación de las políticas para los servicios públicos domiciliarios. El Congreso mantiene, desde luego, su función de imponer normas reguladoras de carácter legal. Las cortes y los tribunales son la última instancia en la cual se dirimen conflictos que se originan en la interpretación o aplicación de las normas. El andamiaje institucional completo se muestra en la tabla X.

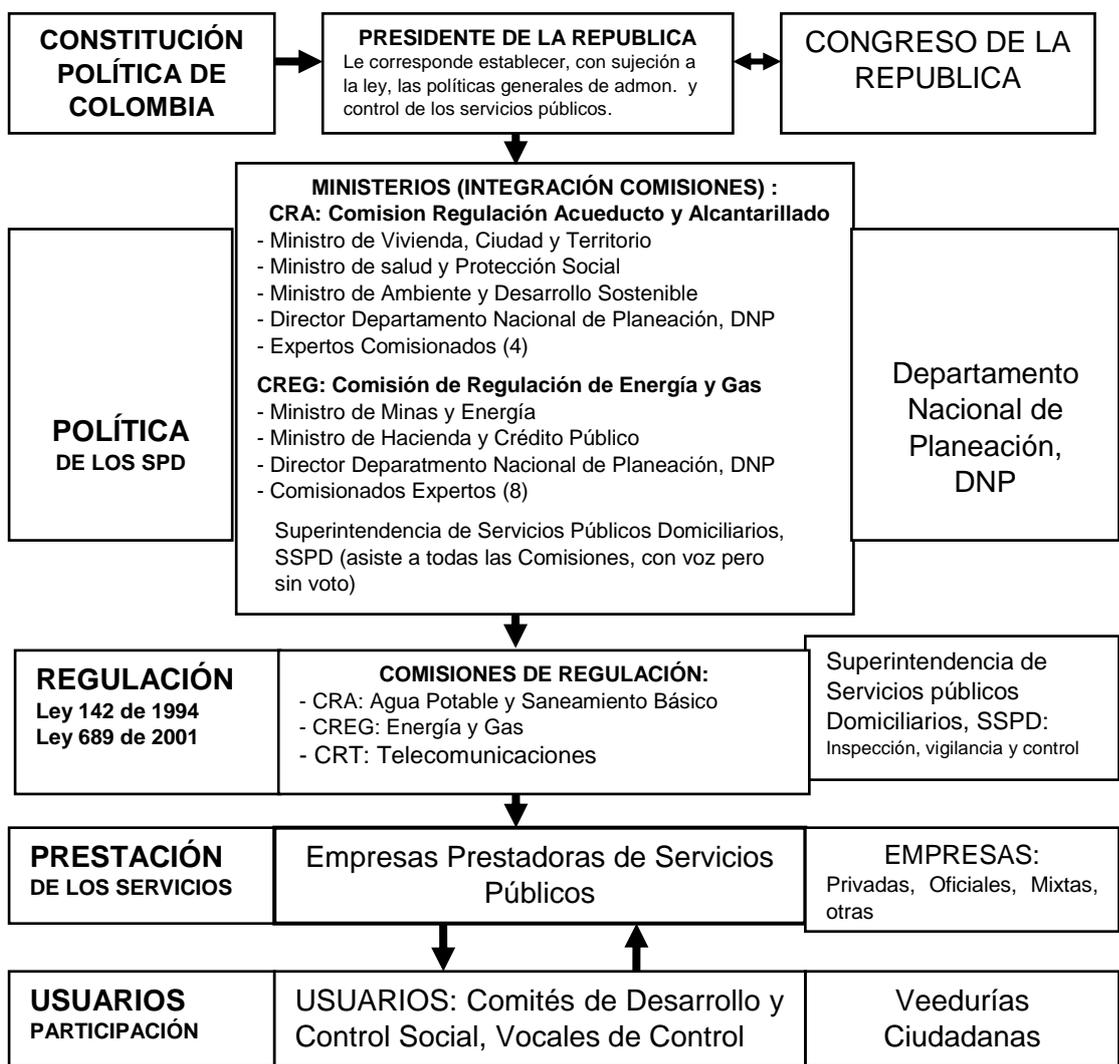
Al Ejecutivo (a través de tres ministerios sectoriales) y al Legislativo corresponde la responsabilidad de la “macro-regulación”; a las Comisiones de Regulación, la “micro-regulación”; a la rama Judicial, en sus diferentes instancias, efectuar el control de constitucionalidad y de legalidad de las disposiciones expedidas tanto de macro como de micro-regulación.

Los ministerios “sectoriales” directamente relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios son los de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Minas y Energía, y Comunicaciones; por delegación del Presidente de la República, les corresponde, definir y coordinar la fijación y las decisiones de las respectivas políticas sectoriales. En última instancia, los ministerios “sectoriales” son los responsables de garantizar la prestación de los servicios. Además, los ministerios responden por la administración de las empresas estatales de servicios públicos del orden nacional, pues, por lo general, los ministros presiden sus juntas directivas y las reuniones de las tres comisiones de regulación.

El esquema institucional regulatorio se completa con las tres comisiones de regulación, la de Energía y Gas (CREG), la de Comunicaciones (CRC) y la de Agua Potable y saneamiento básico (CRA). La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) forma parte integral del andamiaje institucional de los servicios públicos domiciliarios para la función de “inspección, vigilancia y control”. Adicionalmente, se deben considerar las entidades de control público: Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Las comisiones de regulación están conformadas cada una por cuatro expertos comisionados de dedicación exclusiva, el Ministro sectorial -quien la presidirá-, el Director del Departamento Nacional de Planeación y por el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios -asiste con voz pero sin voto-. Para el caso de la CRA, además del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por el Ministerio de Salud y Protección Social, y por el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible; y en el caso de la CREG por el Ministerio Sectorial de Minas y Energía) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-; adicionalmente, la CREG cuenta con ocho expertos comisionados (ver mapa conceptual. “Esquema institucional regulatorio en Colombia”).

Tabla 3. Esquema regulatorio de los servicios públicos domiciliarios, SPD, en Colombia



El proceso regulador comprende un conjunto de acciones que van desde la formulación de las políticas y su monitoreo hasta la resolución de los conflictos que se presentan entre los diferentes actores que intervienen en todo el proceso, y desde el diseño y la aplicación de normas hasta la supervisión, el cumplimiento y la aplicación de sanciones. El término “regulación”, por lo general, se entiende como el diseño y la aplicación de normas en asuntos específicos (tarifas y estándares técnicos, por ejemplo), diferenciándose de la supervisión y el control y de la política sectorial.

Esto configura un andamiaje institucional complejo (tabla 3) que implica a las diferentes ramas del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional), en particular a los Ministerios, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones de Regulación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Contraloría, la Procuraduría y a los gobiernos descentralizados (departamentales y municipios), los cuales se interrelacionan en redes interadministrativas con el fin de garantizar los tres principios esenciales: universalidad, solidaridad y eficiencia (artículos 365, 366, 367).

“El andamiaje institucional puesto en funcionamiento a raíz de las reformas, que incluyó la creación de las comisiones de regulación y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no ha respondido a las expectativas que se tenían al aprobarse las leyes que les dieron origen. Por diferentes motivos, las comisiones de regulación de los servicios públicos en Colombia y la Superintendencia de Servicios Públicos no tienen el prestigio ni la credibilidad, que requieren instituciones de esta naturaleza frente a las empresas reguladas, los consumidores, el gobierno, el congreso y las cortes para que tengan la capacidad de cumplir su función de manera efectiva.” (Caballero, Jadresic y Ramírez, 2004: 5)

La experiencia colombiana muestra algunos problemas de este esquema organizacional, como la no consolidación de “la autonomía e independencia y la especialización del regulador”, y la segmentación de las funciones reguladoras, al separar la función reguladora (comisiones) de la de supervisión y control (SSPD) y de la política sectorial -en cabeza de los ministerios sectoriales-.

Otro problema visible se presenta por el “conflicto de intereses” de los ministerios sectoriales, porque son responsables de algunas empresas oficiales de carácter nacional que prestan servicios públicos, pero, a su vez, también tienen la responsabilidad de regular.

La divergencia de criterios e intereses entre los expertos comisionados y los ministros que forman parte de las Comisiones de regulación, por interpretación de normas o por aplicación de las mismas y por la no claridad del proceso de toma de decisiones al interior de las mismas.

En Colombia no existe una frontera clara que delimite la política y la regulación. Algunos ministerios sectoriales establecen políticas que no tienen en cuenta a los expertos comisionados y que van en contra de sus decisiones, por ejemplo, cuando se establece mediante decretos los porcentajes de incremento de las tarifas u otros asuntos que terminan por deslegitimar las acciones del regulador.

Otro problema hace referencia a la debilidad y la multiplicidad de funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la dispersión tanto de normas como de instituciones en lo que tiene que ver con la promoción y la defensa del servicio, y a la ausencia de una “segunda instancia” para las decisiones adoptadas por la comisión de regulación. Lo anterior, explica en parte las tensiones que ocasionalmente se presentan entre las Comisiones reguladoras y el Ejecutivo (gobierno nacional y gobiernos departamentales y municipales), así como entre la Comisión y las empresas públicas reguladas.

La prestación de los servicios públicos domiciliarios presenta permanentes reclamos y protestas por parte de los usuarios como consecuencia de los costos de las tarifas y los incrementos de las mismas, la no continuidad del servicio y la mala gestión. En términos generales, estos incrementos pueden ser resultado de la ineficiencia de las empresas y los errores en la regulación relacionados con los altos costos medios. Sin embargo, la baja capacidad de acción colectiva de los usuarios y la heterogeneidad e intereses diversos de los estratos contrarrestan los actos de protesta social.

Las elevadas tarifas constituyen un síntoma de problemas de fondo que afectan la prestación de los servicios; a su vez, son el resultado de una interrelación de actores donde han

prevalecido criterios como el de suficiencia financiera que favorece a los operadores del servicio en detrimento de los hogares pobres, quienes no se encuentran en capacidad económica de enfrentar los incrementos.

“En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir “Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios” compuestos por usuarios y por suscriptores” (artículo 62, Ley 689 de 2001). La ley 142 de 1994 (artículos 62 a 66) reglamentó la conformación y funciones de estos Comités; a su vez, la Ley 689 de 2001 (artículo 10) modificó la Ley 142 en este aspecto. En el país existen 1053 Comités de los cuales 65 están en la ciudad de Bogotá. En las ciudades de más de diez mil habitantes, los comités se constituyen con un mínimo de doscientos usuarios o suscriptores, se legalizan en las alcaldías respectivas y se inscriben en la SSPD y en las respectivas empresas de servicios públicos. La participación de los usuarios, a través de los “vocales de control” en las empresas de servicios públicos domiciliarios, quedó restringida a las de carácter oficial.

La pregunta central aquí es ¿por qué no funcionan adecuadamente los mecanismos de participación individual o colectiva a través de los Comités de Desarrollo y Control Social, CDCS?, en realidad la pregunta debería ampliarse a todo el sistema de regulación y de prestación de los servicios públicos domiciliarios. Ayala y Millán (2002) argumentan que las Comisiones de Regulación, en particular sus expertos comisionados no tienen el prestigio requerido. Los miembros de los CDCS encuentran más dificultades para ejercer un control efectivo sobre el manejo de las tarifas, por su desconocimiento de la estructura de la fórmula tarifaria aplicable, de la estructura de costos y del sistema financiero de las empresas.

Los usuarios no tienen información sobre las actividades de los Comités de Desarrollo y Control Social existentes y por lo tanto, terminan efectuando sus reclamos de manera individual. Además, si los Vocales de Control no conocen como se llega a los criterios de autosostenibilidad financiera, de eficiencia económica y de la estructura de las tarifas y costos de los operadores, los derechos de la participación se convierten como hasta ahora en un ejercicio desapercibido por la comunidad, y en la consecuente casi nula participación ciudadana. Estos comités están conformados principalmente por líderes cívicos y ciudadanos generalmente vinculados a organizaciones sociales de base como las Juntas de Acción Comunal que operan en los barrios y veredas de los estratos bajo y medio bajo de la población. Los procesos de violencia en Colombia de una u otra manera impiden la organización y participación de la comunidad y la posibilidad de acciones colectivas.

Los diferentes mecanismos de control sobre los prestadores de los SPD: el estatal (Superintendencia de SPD y de alguna manera las mismas Comisiones de regulación y los Ministerios Sectoriales), el social (Comités de Desarrollo y Control Social, Vocales de Control, Veedurías Ciudadanas, Ligas de Usuarios y otras formas organizativas de la sociedad civil, así como la formulación de peticiones, quejas y reclamos) y el privado (Auditorías Externas de Gestión), por su propia dinámica y naturaleza de cada uno de ellos, no permite realizar acciones conjuntas, pero tampoco se conocen de manera sistemática los resultados alcanzados por cada uno de estos actores, pues estos se gestionan y presentan de manera aislada y dispersa; es decir, no existe formas de publicidad sobre las evaluaciones para cada uno de los servicios y localidades del país.

5 Gestión de los SPD en Colombia: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla

En esta sección se describe la gestión (cobertura, calidad y continuidad) de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto (agua potable), Energía y Gas Natural en las cuatro ciudades con mayor número de habitantes en Colombia (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). En el resumen de la propuesta de ponencia enviada a la 50° JIFP se

mencionaban también a las tarifas, por restricción de tamaño del documento y porque la investigación aún está en curso, se prefiere no presentar las mismas.

La gestión de estos servicios públicos en las ciudades de Medellín y Bogotá, se ha conducido con acierto y responsabilidad financiera y de inversiones en tecnología e infraestructura. En ambas ciudades, los operadores de estos servicios son de carácter oficial, propiedad de las ciudades respectivas, lo cual genera recursos para sus presupuestos e impuestos para la nación. Caso contrario ocurre en las ciudades de Cali (Operadores oficiales) y Barranquilla (operadores privados extranjeros), donde se presentan problemas permanentes de corrupción (entre privados y políticos), generado una mala gestión de los servicios que afecta en gran medida a los usuarios.

5.1 La gestión de los SPD en la Ciudad de Barranquilla

El modelo de regulación en Colombia (1994) se implementó bajo el supuesto de proteger a los usuarios de los abusos que pueden resultar de un mercado de monopolio o de oligopolio oficial que existía hasta el año de 1994. La función del Estado “proveedor” dio paso a la del Estado “regulador”, en el cual el sector público (descentralizado) y el sector privado operan como proveedores del servicio, y el Estado regula, controla y supervisa la provisión por parte de los agentes con el supuesto de proteger el bien común y el interés público.

La evidencia empírica muestra que este modelo no ha funcionado prácticamente en ninguno de los siete departamentos de la costa atlántica, y la ciudad de Barranquilla no es la excepción. La ciudad de Barranquilla tiene una población en 2017 de 1.224.374 habitantes.

5.1.1 El servicio de energía eléctrica⁵. En 1992 se presentó un racionamiento de energía eléctrica que tomó por sorpresa a Colombia y puso en evidencia los agudos problemas estructurales y financieros que aquejaban al sector eléctrico, especialmente en la región norte de Colombia. Esto llevó al gobierno nacional a diseñar una estrategia que permitiera reorganizar el sector y modificar su tendencia deficitaria, para asegurar la adecuada prestación del servicio.

La situación se agravó aún más con el fenómeno del “Niño” que se presentó en el verano de 1997 y disparó los precios de la Bolsa de Energía, donde las electrificadoras públicas de la Costa Atlántica adquirían energía ante la imposibilidad de mantener contratos a largo plazo, dado su reiterado incumplimiento en los pagos.

Las electrificadoras, que ya tenían problemas financieros, dejaron de cumplir sus obligaciones en la bolsa y en marzo de 1998, la Superintendencia de Servicios Públicos debió ordenar la toma de posesión de sus negocios y bienes.

Con el objeto de ponerle fin a la grave crisis del sector, y dada la crisis fiscal del Estado y la situación financiera de las electrificadoras, la capitalización no era recomendable, por lo que se decidió la creación de cinco nuevas empresas para la prestación del servicio público, entre las cuales se encontraban Electricaribe y Electrocosta, que realizarían las actividades de distribución y comercialización de energía.

La reestructuración del sistema eléctrico, en agosto de 1998, permitió que Electricaribe y Electrocosta fueron capitalizadas en un 65% por el consorcio conformado entre Houston Industries y Electricidad de Caracas, y el 35% restante quedó en manos de las anteriores electrificadoras y de Corelca. A su vez, se le transfirieron al consorcio todos los activos,

⁵ Este recuento cronológico que da cuenta de las vicisitudes de los servicios públicos en las ciudades de Barranquilla y Cali, recurre a las publicaciones en periódicos regionales (El Heraldo, El País), Revista Semana, La “Silla Vacía”, “Las 2 Orillas”, Semanario “El Pueblo”, Colprensa 2017, entre otras.

algunos pasivos y se realizó la sustitución de los trabajadores y pensionados de las anteriores electrificadoras públicas (Atlántico, Magdalena, César, Guajira, Bolívar, Córdoba, Sucre y Magangué).

Pese a la privatización y la capitalización, las empresas no despegaron y los inversionistas iniciales vendieron su participación a Unión Fenosa, empresa que asumió el control de las compañías en noviembre del año 2000. Sin embargo, fue necesaria la participación conjunta entre gobierno, tanto local como nacional, la empresa y la comunidad, para poder alcanzar la estabilidad operativa y financiera para lograr prestar un buen servicio.

Luego de haber alcanzado la estabilidad operativa y financiera, se consideró conveniente consolidar una empresa con capacidad de mayor crecimiento y así realizar las inversiones requeridas para prestar un mejor servicio, y esto llevo a la fusión de Electricaribe y de Electrocosta. Esta fusión se formalizó en diciembre de 2007.

Bajo el título, “Los problemas que apagan la luz de Electricaribe” Colprensa en 14-03-2017, hace una cronología de toda la problemática recorrida en las diferentes formas gestión en la operación de los servicios de Electricidad y gas en los siete departamentos de la costa atlántica de Colombia.

1992 – 1998, electrificadoras de propiedad oficial: Corelca (Departamento del atlántico) y las de los Departamentos de Magdalena, César, Guajira, Bolívar, Córdoba, Sucre y municipio de Magangué.

1998, creación de empresas: el gobierno nacional decide reorganizar y capitalizar el sector energético, para lo cual crea cinco nuevas empresas de prestación del servicio público entre ellas Electricaribe y Electrocosta. En ese mismo año, las dos electrificadoras reciben una inyección de capital del consorcio Houston Industries y Electricidad de Caracas, que queda con una participación del 65%.

1999: las empresas eléctricas no obtienen buenos resultados y los inversores privados venden su participación al grupo Unión Fenosa de España.

2000, noviembre: Unión Fenosa asume el control de Electricaribe y Electrocosta.

2007, diciembre: Electricaribe y Electrocosta se fusionan.

2009. Gas Natural se fusiona con Unión Fenosa, creando Gas Natual Fenosa

2014, mayo: la defensoría del Pueblo pide a la Superintendencia de Industria y Comercio investigar si hubo negligencia de Electricaribe en la falla de energía que afecto a Barranquilla y al vecino municipio de soledad, que causo disturbios con un saldo de un muerto y seis heridos.

2015, junio 9: la Federación Colombiana de Municipios pide al Gobierno que exija a Electricaribe mejorar el servicio en los siete departamentos de la costa atlántica donde opera, afectados por constantes cortes de electricidad.

2015, noviembre 17: la superintendencia impone una multa de \$1.288 millones de pesos (unos 415.000 dólares) a Electricaribe por la interrupción del servicio a cerca de 40.000 usuarios en Barranquilla y Soledad en mayo de 2014.

2016, enero 14: el presidente Juan Manuel santos anuncia el “Plan 5 Caribe”, para solucionar los problemas de suministro de energía eléctrica y gas en la costa atlántica.

2016, agosto 3: la empresa Electricaribe informa que los entes territoriales de los Departamentos le adeudan más de 18.000 millones de pesos (unos 5.8 millones de dólares)

2016, agosto 4: los gobernadores de la costa atlántica piden al gobierno una intervención en Electricaribe por las fallas en el servicio.

2016, agosto 08: Gas Natural Fenosa solicita a Colombia un diálogo de seis meses, al amparo del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversión firmado con España, para encontrar “Soluciones Integrales” para Electricaribe.

2016, agosto 31: la Superintendencia impone multas por 5.000 millones de pesos (unos 1,6 millones de dólares) a Electricaribe por incumplimiento en la prestación del servicio.

2016, octubre 15: el Gobierno Nacional ordena la intervención en Electricaribe al concluir que la situación financiera de la empresa puede llevarla a una inminente cesación de pagos.

2016, octubre 28: Electricaribe paga al operador del mercado cerca de 28.000 millones de pesos (unos 8,9 millones de dólares para garantizar el suministro de energía.

2016, diciembre 12: Electricaribe, ya intervenida por el gobierno, selecciona a las generadoras Emgesa y EPM para la compra de 2.277 gigavatios horas/año de energía para el mercado regulado en 2017.

2016, diciembre 15: Gas natural Fenosa interpone un recurso por la vía administrativa ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contra la intervención de su filial al apreciar “fallos” en este procedimiento.

2017, enero 30: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicita a Electricaribe informes mensuales que den cuenta del estado de sus bienes.

2017, enero 30: en visita a España, la canciller María Angela Holguín manifiesta “la mejor voluntad” de su gobierno para arreglar el conflicto de Electricaribe.

2017, marzo 14: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordena la liquidación de Electricaribe e informa que comenzará de “inmediato” a buscar un operador que asuma la prestación del servicio en la costa atlántica.

2017, marzo 17: Gas Natural Fenosa pide a Colombia que deje sin efecto la liquidación de Electricaribe y anuncia que ultima la presentación de una demanda indemnizatoria ante en Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi).

2017, marzo 23: frente a la solicitud que hizo Gas Natural Fenosa (GNF) de un arbitraje ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (Uncitral), para que el Gobierno nacional le devuelva el control sobre Electricaribe, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, José Miguel Mendoza, aseguró que el Estado colombiano defenderá sus intereses y que esto no “puede evitar que se haga cumplir la ley” (El Heraldo| 23 de marzo de 2017).

2017, marzo 23: “La compañía está en una situación difícil, está insolvente, tiene unas redes de distribución obsoletas pero vamos a redoblar esfuerzos para mantener la calidad del servicio mientras se completa el proceso de liquidación”, señaló Mendoza (El Heraldo, op. Cit).

Al finalizar las etapas de la liquidación, se tendrá claro el valor de los activos y pasivos de la empresa, y se abrirá un proceso para que una empresa que pueda asegurar la prestación del

servicio de energía, de manera sostenida y con calidad, compre los activos de Electricaribe (El Heraldó, 23 de marzo de 2017).

Sin embargo, la Superservicios seguirá administrando la compañía mientras se desarrolla el proceso y que este solo podría cambiar de curso, si los accionistas actuales (GNF) o los acreedores se comprometen a realizar el plan de inversiones que se requiere para mejorar el servicio. Este plan se calcula en 1,5 billones de pesos (El Heraldó, op cit.)

El Heraldó (agosto 27 de 2017) “conoció que la empresa no reportaba los daños en 13.000 transformadores de los 96.000 que tiene la Región Caribe. Los informes no registraban las interrupciones porque habían obedecido a “vendavales, ciclones o catástrofes naturales en general”. La Superintendencia de Servicios Públicos investiga a Electricaribe por no reportar 350.780 horas de interrupciones en el servicio de luz y por no informar los daños que se presentaban en 13.733 transformadores de los cerca de 96.000 que tiene la Región Caribe.

Las evidencias apuntan que en el caso de la zona Caribe el problema es que la empresa no ha llevado a cabo desde hace años inversiones para mejorar las redes de distribución, con las consiguientes pérdidas de energía que han incrementado el pasivo. Este problema se une -según la empresa española- a una fuerte morosidad de la clientela, que no paga facturas y que en ocasiones recurre a engancharse a la red de modo ilegal. Al respecto, se reconoce que algunos de los impagos proceden de organismos públicos locales pero que la cifra -unos cincuenta millones de euros- no es factor decisivo en el abultado pasivo de Electricaribe.

De acuerdo con la GNF, la decisión de la Superintendencia obvia el problema fundamental de Electricaribe, qué según la empresa española, tiene que ver con los fraudes e impagos de los usuarios. “El impacto asciende a 1.300 millones de euros (más de cuatro billones de pesos). La inversión de Electricaribe entre 2011 y 2015 ascendió a 255 millones de euros, que podría haber sido tres veces mayor de haber contado con medidas del gobierno para atajar el grave problema de fraude e impago señalados”, afirma Fenosa.

Para el gobierno "la prioridad es lograr el bienestar de los usuarios y acreedores" y que con la liquidación de Electricaribe "se busca una salida al mal servicio y resolver el problema crónico a 10 millones de personas que viven en la región Caribe y a cientos de empresas que sufren el aumento de cortes" de suministro.

Gas Natural Fenosa fue el primer distribuidor de gas en Latinoamérica y el cuarto de electricidad. La multinacional suministra energía a ocho de las diez principales ciudades de Américalatina.

5.1.2 El servicio de acueducto (agua potable). De acuerdo con el relato de Jorge Vergara (blog correvedile.com/jorgevergara), centrado en la evolución de la estructura de propiedad de la empresa Triple A (Acueducto, Alcantarillado y Aseo), que en diciembre 1991 reemplazó a Empresas Públicas Municipales de Barranquilla (EPM), considerada como uno de los graves problemas de los habitantes de la ciudad por su mala gestión. La Triple A inició como propiedad del Distrito (85%) y de capital privado (15 %), en cabeza de los gremios de la ciudad. A esta concesionaria, para la explotación de los activos públicos de la EPM Barranquilla, se le estipuló un alquiler mensual, una forma de regalía y el pago de una deuda contraída por la EPM. Tales montos fueron fijados sin que mediara un avalúo serio del valor cierto de lo entregado para usufructo.

Desde 1992 operan de manera conjunta los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en la ciudad de Barranquilla, Colombia, de ahí el nombre de Triple A. Actualmente da cobertura a trece municipios del departamento del Atlántico, contabilizando más de 459.000 clientes y 2 millones de personas atendidas. En 1994 se decidió entregar en concesión el aseo a una empresa de William Vélez.

En 1996, aparecieron en escena los españoles, y la Triple A decidió transferir a Interamericana de Aguas y Servicios (INASSA) el 43,3 % de la propiedad, además de la concesión. La firma pertenecía a Aguas de Barcelona (51 %), y al Grupo Gerlein (49 %). Con la transferencia la ciudad de Barranquilla quedaba sólo con el 50 % de la Triple A, INASSA con el 43,3 % y un grupo de privados nacionales con el resto, un 6,7 %.

INASSA es el principal accionista de la Triple A de Barranquilla, que factura más de 650.000 millones de pesos, tiene el 37 por ciento de Metroagua de Santa Marta y de Asaa de Riohacha, entre otras empresas y actividades. Inassa fue constituida en 1996 en Barranquilla por Aguas de Barcelona, que en ese momento había sido contratada como socia operadora de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de la ciudad. Al llegar, adquirió el 13 por ciento de las acciones. En 2002, cuando se había expandido en varios países, Inassa fue adquirida por Canal de Isabel II a través de Canal Extensia, una filial creada para expandirse en América Latina. Colombia fue la cabeza de esa operación.

La casa Matriz es Canal de Isabel II Gestión, propietaria de Inassa, acumula más de siglo y medio de experiencia en la gestión del ciclo integral del agua en la Comunidad de Madrid, y como accionarios participan el Gobierno y los Ayuntamientos de la región.

Los debates que la Asamblea de Madrid (España) le ha hecho a la empresa Canal de Isabel II, y a su filial Inassa, han empezado a destaar la forma como se habrían apoderado de la Triple A de Barranquilla y de otras empresas.

En los últimos meses, la Asamblea de Madrid (España) ha realizado ocho debates a la empresa Canal de Isabel II, que desde hace más de 160 años se ha encargado de proveer y tratar el agua en esta comunidad. Lo que más polémica ha generado entre los diputados de todos los partidos son las inversiones que tiene en América Latina, en particular en Colombia a través de la Triple A de Barranquilla, Metroagua de Santa Marta, Asaa de Riohacha y Recaudos y Tributos.

El presidente de Inassa para América Latina y Colombia, Edmundo Rodríguez Sobrino, compareció en esa comisión, manifestó que la manera de obtener las concesiones en América Latina era a través de las buenas relaciones con los alcaldes y gobernadores de ciertas provincias, quienes facilitan al holding acceder a las concesiones. En otras palabras, compraron las empresas con la cédula, las fortalecieron con la misma plata de los usuarios y, además, les habrían sacado millonarias utilidades no solo para el grupo, sino para directivos y políticos españoles, especialmente del PP.

A partir de ese momento, y a través de unas cuestionadas operaciones de disminución de capital, revalorización del patrimonio o emisión de nuevas acciones de la Triple A, Inassa fue aumentando su participación en detrimento de Barranquilla, que terminó con los años con solo el 13 por ciento de la propiedad. La única explicación que el Distrito ha dado es que cada vez que había que hacer inversiones o se emitían acciones, Inassa aumentaba su participación porque Barranquilla no tenía cómo capitalizar. Sin embargo, lo que ahora está al descubierto es que lo habría hecho con dineros de la propia empresa.

El escándalo de corrupción que acaba de salir a flote en España a raíz de la captura de 12 ejecutivos de la empresa pública Canal de Isabel II de Madrid, casa matriz de la Triple A de Barranquilla, tiene un capítulo colombiano de empresarios y políticos de esa región dedicados y acostumbrados a acumular sus fortunas a través de los recursos públicos.

5.2 La gestión de los SPD en la Ciudad de Cali.

En la ciudad de Cali residen 2.383.392 habitantes. Las “Empresas Municipales de Cali”, EMCALI, administra los tres servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y telecomunicaciones (Telco); empezó labores en 1931 siendo propiedad del municipio de Santiago de Cali; además, presta el servicio de electricidad a los municipios de Yumbo y Puerto Tejada, y de acueducto y alcantarillado a Yumbo. En el año 2002 la empresa fue intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos, y paso a propiedad del Estado.

El 25 de junio de 2013, a través de un acto público, Emcali fue devuelta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al municipio de Cali, luego de 13 años de intervención. César González, superintendente de la época, celebró que después de años la empresa vuelve a las manos de los caleños. “Termina un periodo de 13 años de toma de posesión por parte de la Superservicios, ahora será una empresa bajo la administración autónoma del municipio de Cali”.

En el sector de las Telecomunicaciones, Emcali ofrece los servicios de telefonía fija, Internet y televisión. Actualmente tiene cerca de 550 trabajadores. En más de una década, los diferentes alcaldes y dirigentes de la ciudad, han planteado la posibilidad de escindir, vender, fortalecer, asociarse y hasta arrendar el componente de Telecomunicaciones de Emcali, porque es la única de las tres compañías de la empresa de servicios públicos de Cali que genera pérdidas y que puede llevar a la quiebra a las otras dos (Acueducto y Energía). Según informaciones de la misma compañía, en el 2015 las pérdidas de este componente fueron de \$60.000 millones (20 millones de dólares) y el año 2016 de \$35.000 millones (12.5 millones de dólares).

Emcali le debe a la Nación recursos por más de un billón de pesos (cerca de 400 millones de dólares). Esa deuda se comenzó a pagar a partir del mes de marzo 2016. Se pactaron dos condiciones, 1) que los intereses se quedan en la Nación y, 2) habrá devolución de recursos para obras (infraestructura de redes), pero el Municipio debe colocar una contrapartida por 600 mil millones de pesos (200 millones de dólares). Según su gerente (2016) Olga Arango, Emcali tendría un flujo de caja negativo en la forma cómo se estipuló el pago de la deuda, lo cual la pone en una condición financiera compleja. Emcali cuenta para el año 2016 con un Presupuesto de \$2.6 billones (900 millones de dólares); de ellos \$835 mil millones (280 millones de dólares) corresponden a funcionamiento; un billón de pesos (350 millones de dólares) para operación y \$320 mil millones (108 millones de dólares) para inversiones.

La refinanciación alcanzada por Emcali consiste en una ampliación de los plazos de devolución que le permitirá reducir las cuotas anuales de los \$112 mil millones (US\$38 millones) actuales a una cifra de \$27 mil millones (US\$ 7.5 millones) de 2016 a 2017 y de \$58 mil millones (US \$20 millones) de 2018 a 2023, a partir de 2024 las cuotas suben nuevamente. Todo ello quedó reflejado en un nuevo Conpes firmado por el Ministro de Hacienda y el alcalde de Cali, en el que incluso se tiene en cuenta la posibilidad de volver a ampliar plazos si fuese necesario.

Adicionalmente el Gobierno Nacional se compromete a realizar una inversión de \$30 mil millones de pesos (US\$ 10.5 millones) anuales desde 2018 hasta 2025 (en suma \$240 mil millones) para reforzar el presupuesto de Emcali y facilitar la ejecución de las obras de acueducto y alcantarillado que requiere Cali. Es decir, Emcali debe de abonar 2 anualidades para poder comenzar a beneficiarse de estas inversiones que supondrían la mitad de la cuota a pagar a partir de 2018.

Según el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, lo acordado rige mientras Emcali mantenga la despolitización, se maneje con criterio gerencial, abone las cuotas de la nueva financiación y suprima la corrupción, por lo que queda condicionado a una serie de hitos necesarios para que Empresas Municipales de Cali pueda llegar a ser una empresa viable por sus propios medios.

Para el alcalde actual (2017) de la ciudad, Armitage, Emcali no es viable con los altos costos laborales que tiene, pues, según él, hasta los nietos y biznietos de los trabajadores pueden estudiar en cualquier universidad financiados con recursos de la empresa.

El Superintendente Cesar González, en entrevista con Claudia Palacios, publicada por el semanario “El Pueblo” (octubre 13 de 2012), justifica la duración de los doce años de intervención: “Una intervención de doce años es una contradicción en sí misma. Ese no es el objetivo de una intervención de la Superintendencia, pero esa historia está llena de episodios que explican por qué entramos en esa contradicción. La empresa en los años noventa entró en problemas, exceso de deuda, proyectos de inversión imposibles de atender y terminó arrodillada. Entró la Superintendencia y tomó posesión por la incapacidad financiera de la empresa, y vino el gobierno nacional y entró al rescate.”

Puntos para la devolución (González, 2012): 1) “declarar que esa empresa se va a manejar decentemente, definir cómo se va a nombrar el presidente, qué características van a tener los miembros de la junta directiva, cómo se va a definir el manual de contratación”; 2) “definir cómo se va a pagar la deuda con el gobierno nacional” (cerca de un billón de pesos), “la Superintendencia ha propuesto que se pague en un plazo de unos diez años a partir del 2015”; 3) establecer “lo que constituye a mi modo de ver la ruta crítica: Emcali incluye el servicio de telecomunicaciones. Es una empresa multiservicios y creemos que hay que escindir ese componente porque su presencia en ese balance es muy riesgosa, puede causarle una contaminación muy peligrosa al resto de la empresa”. (...) “Hay que separarlo, y una vez separado, que el gobierno de Cali y sus autoridades decidan qué van a hacer con ese componente. La superintendencia exigía que se definiera una capitalización con un socio estratégico, y ahora solo estamos pidiendo que se separe y después se defina. El Concejo de Cali tiene en sus manos esa decisión.” (...) “Es un acto muy imprudente que la ciudad siga teniendo una empresa multiservicios con telecomunicaciones. Esa empresa como tal está sometida a un proceso de muerte lenta. Ese es un mundo de grandes jugadores que requiere enormes inversiones, necesita el paquete completo, necesita músculo financiero. En las actuales condiciones eso no se da. Entonces, estamos sometidos a una empresa que se va marchitando despacito hasta que se convierta en algo que ni se compra ni se vende”. (...) “La parte de telecomunicaciones genera pérdidas; energía, acueducto y alcantarillado produce las utilidades, y esos servicios terminan metidos en el mismo balance, atendiendo esas necesidades. Yo como Superintendente no puedo permitir ese tipo de transferencias entre servicios”.

5.3 La gestión de los SPD en la Ciudad de Bogotá

Bogotá es una ciudad con cerca de 8.100.000 habitantes. Los servicios de Acueducto, Gas y Energía se administran de manera independiente, cada empresa es una persona jurídica diferente, los tres han tenido una buena gestión y aceptables decisiones financieras y de inversiones en infraestructura y tecnología entre 1994 y 2017.

5.3.1 El servicio de acueducto (agua potable). La empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAB, es de propiedad del distrito capital, siempre ha le ha generado utilidades en cerca de 200 mil millones (70 millones de dólares) anuales (en cada uno de los últimos 5 años), presenta una cobertura del 100%, el agua potable es de calidad óptima, presenta los cortes normales por mantenimiento o de rupturas de tubos de conducción y baja presión en contadas ocasiones.

5.3.2 el servicio de gas natural. El servicio público de gas natural en Colombia inició en la década de 1970, y en 1977 se efectuó la primera conexión otorgada por el Ministerio de Minas y Energía a la firma de gases del caribe S.A. para la distribución de gas natural en Barranquilla.

Gas Natural S.A., ESP se creó el 13 de abril de 1987 a instancias de Ecopetrol, como su principal accionista, con el propósito de conformar una sociedad dispuesta a construir la infraestructura necesaria para gasificar la capital de la república y los municipios de su área de influencia. En el año 2011 se tenían conectadas más de 2.1 millones de instalaciones, lo que representa cerca de 20 millones de colombianos disponían del servicio.

A comienzos de los años 1980 se da inicio en la ciudad de Bogotá a la distribución y comercialización masiva del gas natural domiciliario como sistema energético alterno.

Gas Natural Fenosa tiene presencia en Colombia desde 1997, al adquirir la mayoría de acciones de Gas Natural S.A., ESP, empresa prestadora del servicio de distribución y comercialización de gas natural en la ciudad de Bogotá y en los municipios de Soacha y Sibaté.

Gas Natural Fenosa es una empresa multinacional de servicios energéticos cuyas principales actividades son el aprovisionamiento, comercialización y distribución del gas natural. Actualmente, Gas Natural Fenosa es la empresa líder en su categoría en Colombia, atiende a más de 2.2 millones de clientes a través de una red de distribución de más de 19 mil kilómetros.

En Colombia, mediante las sociedades Gas Natural, S.A. ESP, -cuyo principal accionista es la sociedad española Gas Natural Distribución Latinoamérica S.A.-, Gas Natural Cundiboyacense, S.A. ESP, Gas Natural del Oriente S.A. ESP (Gasorient) y Gas Natural del Cesar, S.A. ESP (Gasnacer) se comercializa y distribuye el gas natural en cuatro departamentos del interior del país.

El operador Gas Natural S.A. ESP cubre cerca de 2.9 millones de usuarios, de los 8 millones que disfrutan de este servicio en el país; la cobertura alcanzada está por encima del 90 por ciento en algunas de las principales ciudades del país como Bogotá la capital, Bucaramanga y Tunja. La red de distribución aproximada es de 21 mil kilómetros.

Además, Gas Natural S.A. ESP atiende en Colombia la demanda energética, ofertando servicios y productos para los mercados industrial, comercial y residencial, así como gas natural vehicular.

5.3.3 Servicio de energía. La Empresa de energía Empresa de Energía de Bogotá (EEB) es una empresa de propiedad mixta dedicada a la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica. La empresa forma parte del grupo multinacional de energía eléctrica y gas natural Grupo Energía de Colombia, vende energía en Colombia, Perú, Guatemala y Brasil, y cuenta con trece filiales, entre ellas la Empresa de Energía de Cundinamarca (EEC) y la operadora de gas natural TGI. En Perú, el grupo controla las empresas de gas natural Cálidda, Contugas y la eléctrica Trecca; y tiene participaciones en sus connacionales Codensa, Emgesa, Gebbras y Gas Natural Fenosa. La red local de transmisión eléctrica de EEB comprende más de 1.504km de circuitos de 230kV y 17 subestaciones. Empresa de Energía de Bogotá fue fundada en 1896 y tiene su sede en Bogotá.

El Grupo de Energía de Bogotá (GEB) es una multilatina líder en el sector de energía eléctrica con participación integral en las cadenas de electricidad y gas natural con operaciones en Colombia, Guatemala, Perú y Brasil. Tiene más de 100 años de experiencia en el sector: fundada en 1896. Su mayor accionista es el Distrito de Bogotá: 76.2%, Ecopetrol (0,09 %), Corficolombiana (3,56%), fondos de pensiones (16,4%) y Asociación de Ingenieros de EEB, Fondo de Empleados de EEB, Sociedad de Pensionados de EEB, accionistas minoritarios. (2,8%). Las acciones están inscritas en el mercado público de valores de Colombia; se rige por estándares internacionales de gobierno corporativo. EL Grupo EEB es uno de los mayores

emisores colombianos de acciones y deuda. En septiembre 13 de 2016 cumplió 120 años e existencia.

Su estrategia está centrada en los grandes ejes de consumo (Centroamérica, Suroeste de Brasil y Pacífico Sur), en el que desarrollamos tres grupos estratégicos de negocio: Soluciones Energéticas Urbanas, Interconexión para el Desarrollo de Mercados y Generación de Baja Emisión.

El Grupo tiene más de 120 años de historia en los que se ha consolidado como líder en el sector de energía eléctrica y gas natural, fue pionero en Colombia en la generación y distribución de energía eléctrica.

En octubre de 1997, se culminó el proceso de segregación de negocios por medio de la creación de dos compañías: Emgesa S.A. ESP, dedicada a la generación de energía eléctrica, y Codensa S.A. ESP, dedicada a la comercialización y la distribución de energía. A partir de ese momento, EEB S.A. ESP opera la actividad de transmisión de energía a niveles superiores de tensión (230 y 500 KV) y el Centro Regional de Despacho (CRD). Actualmente es la segunda empresa en transmisión de electricidad en Colombia, pertenece al Grupo energía de Bogotá y cuenta con una participación en el mercado del 12,5 %.

Empresas en las que tiene participación:

En Colombia:

- Codensa (51,50%). Mayor distribuidora de electricidad del país, ENEL (Italia) posee el 48.5%.
- Emgesa (51,51%). Mayor generadora de electricidad en Colombia, ENEL (Italia) posee el 48.5%.
- Gas Natural (25%): Mayor distribuidora de gas natural del país.
- Electrificadora del Meta (16,20%). Segunda mayor empresa de los llanos orientales por ingresos.
- Promigas (15,6%): Segunda mayor transportadora de gas natural en Colombia.
- Isagen (2,52%): Segunda mayor generadora de electricidad en el país.
- ISA (1,67%): Mayor transmisor de electricidad de Colombia.

En Perú:

- Red de Energía del Perú - REP (40%): Junto a CTM, mayores operadores del sistema de transmisión de energía en Perú.
- Consorcio Transmantaro - CTM (40%): Junto a REP, mayores operadores del sistema de transmisión de energía en Perú.

5.4 La gestión de los SPD en la Ciudad de Medellín

La ciudad de Medellín tiene 2.479.990 habitantes. La EPM encabeza un grupo conformado por doce empresas, con participación accionaria en otras ocho en los sectores de Energía, Gas, y su filial EPM Telecomunicaciones, que opera con la marca UNE, tiene bajo su control a otras siete compañías en diferentes ciudades del país.

Fue fundada en 1955 como una empresa de servicios públicos domiciliarios que en su primera etapa sólo atendía a los habitantes de Medellín, su ciudad de origen. Desde entonces la empresa ha alcanzado un alto desarrollo que la sitúa en primer lugar de este sector en Colombia y un puesto importante en América Latina.

Organizada bajo la figura de "empresa industrial y comercial del Estado" y propiedad del Municipio de Medellín. Sus transferencias anuales al Municipio de Medellín, su dueño, son destinadas íntegramente a inversión social. Por su dinámica empresarial, EPM se ha convertido en una de las mayores empleadoras de la región.

El Grupo EPM percibió ingresos operacionales de 15,85 billones de pesos (5.300 millones de dólares) en el 2016, ocupando el tercer puesto en el ranking de las empresas más grandes de Colombia; EPM es la empresa con más activos en el país después de Ecopetrol (la empresa estatal de petróleo).

EPM imprime los respectivos estándares internacionales de calidad a los servicios que presta: Energía Eléctrica, Gas, agua, saneamiento básico y Telecomunicaciones. Esta empresa se caracteriza por ofrecer las tarifas de servicio público más bajas para la población y especialmente para la industria, con lo cual contribuye a fomentar la creación de empleo. Por sus ejecutorias en el campo de los servicios públicos y por su sólida proyección nacional e internacional, EPM fue elegida como la mejor empresa del siglo XX en Colombia.

EPM en Colombia oferta sus servicios en Antioquia, Bogotá, Manizales, Armenia, Pereira, Bucaramanga, Cúcuta, Barranquilla, Cartagena, Cali y Quibdó. En Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá atiende a 3.6 millones de habitantes

Entre los principales proyectos figuran los desarrollos hidroeléctricos de Guadalupe III y IV, Peñol-Guatapé, Riogrande I y II, Playas y, más recientemente, la termoeléctrica La Sierra y Porce II. En las décadas de los 60 y los 70, EPM también contribuyó con la creación del sistema interconectado nacional (hoy en día ISA e Isagen), que abrió la venta de la energía generada en Antioquia al resto del país.

Las EPM tiene inversión en países de América Central y Sur América:

Filiales y subsidiarias internacionales:

Panamá:

- Hidroecológica del Teribe S.A.
- Panama Distribution Group S.A.
- Elektra Noreste S.A. - ENSA

Guatemala:

- Gestión de Empresas Eléctricas S.A. - GESA
- Distribución Eléctrica Centroamericana Dos (II), S.A. - DECA II
- Empresa Eléctrica de Guatemala S.A. - EEGSA (Guatemala)
- Comercializadora Eléctrica de Guatemala S.A. - COMEGESA
- Transportista Eléctrica Centroamericana S.A. - TRELEC
- Almacenaje y Manejo de Materiales Eléctricos S.A – AMESA
- ENERGICA S.A.
- Inmobiliaria y Desarrolladora Empresarial de América S.A.– IDEAMSA
- CREDIEEGSA S.A.

El Salvador:

- AEI El Salvador Holdings S.A.
- PPLG El Salvador II (Islas Caimán)
- Electricidad de Centroamérica Ltda. de C.V.
- Distribuidora de Electricidad del Sur S.A. DE C.V. –DELSUR-
- INNOVA Tecnología y Negocios S.A. de C.V.

Chile:

- EPM Chile S.A.
- Parque Eólico los Cururos Ltda.
- Aguas Antofagasta S.A (ADASA)

México:

- EPM Capital México S.A. de C.V.

El Grupo EPM de Medellín compró la totalidad de la empresa Aguas de Antofagasta en Chile, para lo cual invirtió 965 millones de dólares, la cual se considera la mayor inversión de en la historia empresarial del Grupo EPM. La empresa Aguas de Antofagasta, ubicada en el norte

de Chile, tiene cobertura en seis municipios y presta servicios de acueducto y saneamiento a más de 546 mil habitantes, genera actualmente 400 empleos directos y logra producir 2.11 metros cúbicos de agua por segundo. Uno de los aliados estratégicos de Aguas de Antofagasta es el sector minero y es propietaria de la mayor planta desalinizadora de Latinoamérica. La empresa de Aguas en Chile logró en 2014 ingresos por 122 millones de dólares, una utilidad neta de 44 millones de dólares y un ebitda de 71 millones de dólares

6 Conclusiones

El servicio público generalmente se entiende como una actividad orientada a la satisfacción de forma regular y continua de necesidades colectivas de interés general. La determinación de un servicio público o de un bien público es una decisión que se toma a través de procesos políticos; es decir, es la sociedad la que define que un servicio sea público o privado, prestado de manera directa por el sector público, por el sector privado o de manera conjunta (empresa de economía mixta). El proceso político puede darse en votación directa (votante primario) o a través de los representantes (congreso, asambleas, concejos municipales).

En Colombia no existe una frontera clara que delimite la política y la regulación. Algunos ministerios sectoriales establecen políticas que no tienen en cuenta a los expertos comisionados y que van en contra de sus decisiones, por ejemplo, cuando se establece mediante decretos los porcentajes de incremento de las tarifas u otros asuntos que terminan por deslegitimar las acciones del regulador.

Otro problema hace referencia a la debilidad y la multiplicidad de funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la dispersión tanto de normas como de instituciones en lo que tiene que ver con la promoción y la defensa del servicio, y a la ausencia de una “segunda instancia” para las decisiones adoptadas por la comisión de regulación. Lo anterior, explica en parte las tensiones que ocasionalmente se presentan entre las Comisiones reguladoras y el Ejecutivo (gobierno nacional y gobiernos departamentales y municipales), así como entre la Comisión y las empresas públicas reguladas.

La prestación de los servicios públicos domiciliarios presenta permanentes reclamos y protestas por parte de los usuarios como consecuencia de los costos de las tarifas y los incrementos de las mismas. En términos generales, estos incrementos pueden ser resultado de la ineficiencia de las empresas y los errores en la regulación relacionados con los altos costos medios. Sin embargo, la baja capacidad de acción colectiva de los usuarios y la heterogeneidad e intereses diversos de los estratos contrarrestan los actos de protesta social.

7 Referencias Bibliográficas

Forero, Alfonso y Ruiz, Lyda (2014). “La CRA y la SSPD: 20 años de coexistencia”. En: CRA, 20 años de regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia. Bogotá.

Herderson, Alexander (1947). La Fijación de Precios de las Empresas de Servicios Públicos. En: —la economía del bienestarII, selección de Arrow Kenneth y Scitovsky Tibor, México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

Laffont, J. y Tirole J. J. 1994. Theory of Incentives in Procurement and Regulation Cambridge: MIT Press.

Lasheras, Mighuel Angel (1999). La regulación económica de los servicios públicos. Barcelona, España, Editorial Ariel S.A.

Lasheras Miguel 2007. La teoría de la regulación: un panorama. Internet.

Mercados Energéticos Consultores, MEC (2014). Revisión de las metodologías de remuneración de las actividades de distribución y transmisión de energía eléctrica. Informe Final preparado para la CREG, Bogotá, Enero de 2014

Páez, Pedro y Silva, José (2010). Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos. En: Revista Administración & Desarrollo No. 38, ESAP, Bogotá, Colombia,

Silva, José (2011), "Las finanzas públicas y la economía pública: una mirada histórica a su evolución y desarrollo", en *Revista CIFE, Universidad santo Tomas*, Bogotá, enero-junio.

Silva, José (2012), "Bienes públicos e interés colectivo: la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bogotá", trabajo de tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Silva R. José. (2013). "La educación superior desde la teoría de los bienes públicos: ¿con o sin ánimo de lucro?". En *Revista Sophia*, Vol. (9), 55-72.

Solanes, M. 2000. —Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercadoll. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

Spiller, Pablo 1998. El por qué de la regulación de los servicios públicos. Buenos Aires, Fundación, Gobierno y Sociedad.

Stigler, G. 1971. —The Theory of Economic Regulationll. *Bell Journal of Economics* 2, No. 1:3-21.

Stiglitz, Joseph (2000). *Economía del Sector Público*. Barcelona, Anono Bosh Edirtores.

Autor: José Silva Ruiz

Email: josepsilvar@gmail.com; josesilva46@gmail.com

Celular: (0571)3108563858

Institución: Profesor de Planta, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá Colombia.

Administrador Público, ESAP; Especialista en Política Económica, Universidad Nacional de Colombia, U.N.; Magister en Ciencias Económicas; Doctorado en Ciencias Económicas, U.N. Dirección postal: calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C., Colombia, Teléfono: 0571-2202790